

अध्याय - II

2.1 हजारीबाग का जिला केन्द्रित लेखापरीक्षा

विशिष्टतार्ये

हजारीबाग जिला केन्द्रित लेखापरीक्षा में 2008-11 अवधि के दौरान संचालित किये गये महत्वपूर्ण सामाजिक-आर्थिक विकासात्मक कार्यक्रमों का निष्पादन लेखापरीक्षा सम्मिलित था। समीक्षा, जिला ग्रामीण विकास अभिकरण, जिला कार्यक्रम पदाधिकारी, सर्व शिक्षा अभियान; सड़क, सिंचाई, पेय जल और स्वच्छता और ग्रामीण कार्य विभागों के कार्यपालक अभियंताओ; जिला स्वास्थ्य सोसाईटी; कल्याण विभाग; नगर पर्वद् हजारीबाग; राज्य विद्युत बोर्ड और अन्यान्य दूसरे जिला स्तरीय कार्यान्वयन ऐजेन्सियों के अभिलेखों के नमूना जाँच के द्वारा की गई। जिले में योजनाओं का कार्यान्वयन वार्षिक योजनाओं के नहीं बनाने, निधि प्रबंधन का अक्षम होना, मानव क्षमता का कम होना, आवश्यक संसाधनों की कमी, अप्रभावित अनुश्रवण आदि के कारण प्रभावित हुए। लेखापरीक्षा के मुख्य निष्कर्ष निम्न हैं :

स्थलों की अनुपलब्धता, सामग्रियों के अनापूर्ति, निविदाओं का अंतिम निस्तारण नहीं होना आदि के कारण निधियों का दो से 32 प्रतिशत तक का कम उपयोग होना देखा गया।

(कंडिका 2.1.7.1)

सर्व शिक्षा अभियान के जिला कार्यक्रम पदाधिकारी के द्वारा प्रत्येक वर्ष बिना किसी गृह आधारित सर्वेक्षण के सर्व शिक्षा अभियान का वार्षिक कार्य योजना और बजट तैयार किया गया था। यह पाया गया कि, 2010-11 के दौरान 1,716 विद्यालयों में से 44 विद्यालयों में कोई कमरा नहीं था और 13 विद्यालयों में सिर्फ एक कमरा था।

(कंडिका 2.1.8)

कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय (के.जी.बी.भी.) के आवासीय स्कूल भवनों का भौतिक सत्यापन से पता चला कि चुरचू में 70 बालिका विद्यार्थियों को एक कमरा में आवासीय किया गया था जबकि के.जी.बी.भी., इचाक में 64 और 45 बालिका विद्यार्थियों को अलग कमरों में आवासीय किया गया था। अलग से कक्षा की व्यवस्था नहीं गयी और आवासीय स्थान ही वर्ग कक्षों के रूप में उपयोग किया गया था।

(कंडिका 2.1.8)

सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में बुनियादी स्वास्थ्य देखरेख सेवाएँ यथा ब्लड स्टोरेज, ऑक्सटेट्रिक केयर, एक्सरे सुविधाएँ, अल्ट्रा साउण्ड और इलेक्ट्रो कार्डियोग्राम आदि उपलब्ध नहीं था।

(कंडिका 2.1.9)

जिला में जननी सुरक्षा योजनान्तर्गत निर्धारित 2008-11 के दौरान निबंधित 1,00,632 गर्भवती महिलाओं में से केवल 36,261 (36 प्रतिशत) संस्थागत प्रसव हुए थे और केवल 57,243 (57 प्रतिशत) गर्भवती महिलाओं को गर्भावस्था के दौरान निर्धारित सभी तीनों जाँच किये गये।

(कंडिका 2.1.9.2)

1,826 कार्यरत आँगनवाड़ी केन्द्रों (ए.डब्ल्यू.सी.) में से 1,584 ए.डब्ल्यू.सी. को शौचालय सुविधायें और 377 ए.डब्ल्यू.सी. को चापानल नहीं थे।

(कंडिका 2.1.11.2)

दो सड़कों के चौड़ीकरण और मजबूतीकरण का कार्य जिसका स्वीकृत लागत ₹ 36.38 करोड़ और कार्य पूर्ण करने की निर्धारित तिथि अक्टूबर 2009 और जून 2010 के बीच थे, मार्च 2011 तक ₹ 22.39 करोड़ व्यय करने के बाद अपूर्ण थे।

(कंडिका 2.1.12.1)

2008-11 के दौरान मनरेगा के अन्तर्गत 100 दिनों का रोजगार 96 से 99 प्रतिशत घरों को प्राप्त नहीं हुआ।

(कंडिका 2.1.14.2)

भारत सरकार के ग्रामीण विकास मंत्रालय के प्रबंधन सूचना, तंत्र (एमआईएस) के अनुसार इन्द्राजित ₹ 36.94 करोड़ के वास्तविक व्यय के बजाय वर्ष 2010-11 के लिए राज्य रोजगार गारंटी आयुक्त के द्वारा जैसा कि प्रतिवेदित मनरेगा के अन्तर्गत कुल व्यय ₹ 41.99 करोड़ था, जिसके परिणामस्वरूप ₹ 5.05 करोड़ की भिन्नता पाया गया।

(कंडिका 2.1.14.7)

2.1.1 परिचय



हजारीबाग जिला उत्तर में कोडरमा और गया (बिहार) जिलों, पूर्व में गिरिडीह और बोकारो जिला, दक्षिण में रामगढ़ जिला और पश्चिम में चतरा जिला से घिरा हुआ है। जिला का क्षेत्रफल 5,976 वर्ग कि.मी. है जो दो अनुमण्डल (हजारीबाग एवं बरही) और 15 प्रखण्डों में बँटा हुआ है। हजारीबाग जिला में पाँच निर्वाचित विधान सभा सदस्यों सहित 1,230 गांवों, 257 ग्राम पंचायतें, 32 निर्वाचित वार्ड पार्षदों सहित एक नगर पर्वद और 25 निर्वाचित सदस्यों का एक जिला परिषद सम्मिलित हैं।

जिला का महत्वपूर्ण सूचकें निम्नलिखित है :

प्रशासनिक प्रमण्डल	उत्तरी छोटानागपुर प्रमण्डल
जिला मुख्यालय	हजारीबाग शहर
जनसंख्या	17.34 लाख
क्षेत्रफल	5,976 वर्ग कि.मी.
जनसंख्या घनत्व	346 प्रति वर्ग कि.मी.
अनुसूचित जाति	2.51 लाख
अनुसूचित जन जाति	0.86 लाख
लिंग अनुपात	946
साक्षरता दर	70.48 प्रतिशत
ग्राम पंचायतें	257
नगरपालिका	एक

2.1.2 प्रशासनिक संरचना

उपायुक्त (डी.सी.) जिला का प्रशासनिक प्रमुख है और सभी विकासात्मक योजनाओं को स्वीकृत करने का उनको प्राधिकार है। डी.सी. जिला ग्रामीण विकास अभिकरण (डी.आर.डी.ए.) के अध्यक्ष भी हैं और डी.आर.डी.ए., पंचायती राज संस्थाएँ (पी.आर.आई.) प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों (प्र.वि.प.) और जिले में अवस्थित राज्य सरकार के सभी विभागों के बीच समन्वय सुनिश्चित करते हैं।

उप विकास आयुक्त (डी.डी.सी.) जो डी.आर.डी.ए. का प्रबंध निदेशक (एम.डी.) भी हैं, डी.सी. को सहायता करते हैं। डी.डी.सी. जिला योजना पदाधिकारी (डी.पी.ओ.) और निदेशक, लेखा और स्वरोजगार से सहायता लेते हैं। प्र. वि. प. और पंचायत सचिवें (पी.एस.) क्रमशः प्रखण्ड स्तर और पंचायत स्तर पर विभिन्न योजनाओं के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेदार होते हैं। पुलिस अधीक्षक, चार पुलिस उपाधीक्षक (डी.एस.पी.) और 15 पुलिस स्टेशनों की मदद से जिला में कानून व्यवस्था बनाये रखने के जिम्मेवार हैं।

एम.डी. (डी.डी.सी.) जो डी.आर.डी.ए. के कार्यकारी प्रभारी है वे जिला/राज्य प्रशासन एवं भारत सरकार (जी.ओ.आई.) के बीच संवाद हेतु जिम्मेवार हैं।

डी.सी. जिला के समग्र रूप से विभिन्न विकासात्मक कार्यक्रमों के क्रियान्वयन का समग्र अनुश्रवण हेतु जिम्मेवार होते हैं एवं ससमय कार्यों के कार्यान्वयन सुनिश्चित करते हैं।

2.1.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

मुख्य उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि:

- जिले में विभिन्न योजनाओं के योजना प्रक्रिया प्रभावपूर्ण थे;
- निधि का आवंटन और वित्तीय प्रबंधन दक्षता पूर्ण थे;
- कार्यक्रमों/योजनाओं का कार्यान्वयन किफायती, दक्षतापूर्ण और प्रभावपूर्ण थे;
- कानून व्यवस्था का प्रबंधन प्रभावी था; और
- एक दक्षतापूर्ण अनुश्रवण और मूल्यांकन प्रणाली अस्तित्व में थे।

2.1.4 लेखापरीक्षा मापदण्ड

विभिन्न विकासात्मक कार्यक्रमों/योजनाओं के कार्यान्वयन के निर्धारण हेतु जिन लेखापरीक्षा मापदण्डों का उपयोग किया गया, निम्नलिखित थे:

- वार्षिक कार्य योजनाएँ और परियोजना कार्यान्वयन योजनाएँ;
- संबंधित कार्यक्रमों और योजनाओं की मार्गदर्शिका;
- पुलिस मैनुएल;
- झारखण्ड वित्तीय नियमावली, झारखण्ड लोक कार्य लेखा/विभागीय संहिता और उसके अन्तर्गत जारी निर्देशों; और
- चयनित कार्यक्रमों और योजनाओं के विहित अनुश्रवण प्रणालियाँ।

2.1.5 लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं पद्धति

हजारीबाग जिला केन्द्रीय लेखापरीक्षा अप्रैल और जून 2011 के बीच किए गए। लेखापरीक्षा में जिले में 2008-11 अवधि के दौरान कार्यान्वित महत्वपूर्ण सामाजिक आर्थिक विकासात्मक

कार्यक्रमों (सोसल सेक्टर: स्वास्थ्य, शिक्षा, जलापूर्ति और स्वच्छता, इकोनोमिक सेक्टर: इन्फ्रास्ट्रक्चर, रोड कनेक्टीविटी, ग्रामीण विद्युतीकरण, रोजगार सृजन, सिंचाई आदि और सामान्य सेक्टर: कानून व्यवस्था, सिविक ऐमिनिटिज) की संवीक्षा को शामिल किया गया।

लेखापरीक्षा का प्रारंभ उपायुक्त, हजारीबाग के साथ अप्रैल 2011 में प्रारंभिक सम्मेलन के साथ हुआ जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्य, लेखा परीक्षा के मापदण्ड एवं इच्छित परिणामों की चर्चा की गई। इस कार्य हेतु डी.आर.डी.ए., जिला प्रोजेक्ट आफिसर (डी.पी.ओ.), सर्व शिक्षा अभियान (एस.एस.ए.) सड़क, सिंचाई, पेयजल और स्वच्छता और ग्रामीण कार्य विभागों के कार्यपालक अभियंताओं, जिला स्वास्थ्य सोसाईटी, कल्याण विभाग, नगर पर्वद, हजारीबाग और राज्य विद्युत बोर्ड के अभिलेखों की जाँच की गई। अभिलेखों और आँकड़ों के जाँच से प्राप्त निष्कर्षों की पुष्टि हेतु तैयार किए गये परिसंपत्तियों का भौतिक सत्यापन और लाभूकों का सर्वेक्षण विभागीय पदाधिकारियों के साथ संयुक्त रूप से किया गया। सितम्बर 2011 में प्रधान महालेखाकार और उपायुक्त के नेतृत्व में संबंधित लाईन विभागों के जिला प्राधिकारों के साथ समापन सम्मेलन आयोजित किया गया जिसमें लेखापरीक्षा के निष्कर्षों पर चर्चा की गई। लेखापरीक्षा प्रतिवेदन में विभागों के विचारों को सहायक दस्तावेजों के प्रकाश में जहाँ उपयुक्त पाया गया, सम्मिलित किया गया है।

लेखापरीक्षा के निष्कर्ष

2.1.6 योजना

विकेंद्रीकृत योजना जिलों के विकास के लिए सम्मिलित और सहभागिता पूर्ण योजना प्रक्रिया को अंगीकार करता है जिसमें स्थानीय बदलावों और विकासात्मक तरीकों पर जोर दिया जाता है। 74वें संविधान संशोधन के तहत जिले में पंचायतों और नगरपालिकाओं द्वारा तैयार किए गए योजनाओं का समग्र जिला योजना तैयार करने के लिए जिला योजना समितियाँ (डी.पी.सी.) स्थापित करने का आदेश है। स्थानीय शासन के सभी तीन स्तर यथा डी.आर.डी.ए., प्रखण्डों और ग्राम पंचायतों को प्रत्येक वित्तीय वर्ष के प्रारम्भ में वार्षिक कार्य योजनाएँ (ए.ए.पी.) बनाने थे तथा कोई भी कार्य जो ए.ए.पी. के परे था को नहीं किया जाना था।

हजारीबाग में कोई जिला योजना समिति (डी.पी.सी.) नहीं बनाया गया था। निदेशक, लेखा एवं स्वरोजगार, डी.आर.डी.ए., हजारीबाग ने कहा कि राज्य सरकार द्वारा वांछित निर्देश नहीं प्राप्त होने के कारण डी.पी.सी. का गठन नहीं किया गया था। विभिन्न कार्यक्रमों और योजनाओं से संबंधित योजनाकरण से संबंधित लेखापरीक्षा निष्कर्षों को अग्रलिखित कंडिकाओं में चर्चा किया गया है।

2.1.7 वित्तीय प्रबंधन

राज्य बजट के द्वारा जिला को विभिन्न विकासात्मक कार्यकलापों के लिए निधि निर्धारित किया जाता है। इसके अलावा, राज्य और भारत सरकार के द्वारा विभिन्न सामाजिक आर्थिक कार्यक्रमों के लिए डी.आर.डी.ए. और क्रियान्वयन करने वाले एजेंसियों को निधि सीधे आवंटित किया जाता है। डी.आर.डी.ए. निधि को प्रखण्डों और अन्य कार्यकारी एजेंसियों को उनके प्रत्येक योजनाओं के अनुमोदित आवंटन के आधार पर विमुक्त करता है।

2.1.7.1 निधि का प्रवाह एवं व्यय

2008-11 के दौरान जिले के विभिन्न क्षेत्रों और योजनाओं के अन्तर्गत निधि का कुल प्रवाह और उनके विरुद्ध किये गये व्यय तालिका-1 में दिये गये हैं:

तालिका-1
आवंटन, व्यय और अव्ययित अवशेष

(₹ करोड़ में)

क्षेत्र/योजनाएँ	आवंटित/उपलब्ध निधियाँ	व्यय	अव्ययित अवशेष (प्रतिशत)
इंदिरा आवास योजना	70.02	56.56	13.46 (19)
महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना	186.80	158.74	28.06 (15)
पिछड़ा क्षेत्र अनुदान फंड	25.06	19.40	5.66 (23)
सामाज कल्याण योजनाएं	28.83	28.33	0.50 (2)
कल्याण योजना	44.94	30.59	14.35 (32)
राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन	29.12	22.23	6.89 (24)
पेय जल और स्वच्छता	48.64	36.72	11.92 (25)
सड़कें और पुलें	124.05	111.33	12.72 (10)
सिंचाई	105.07	81.11	23.96 (23)
सर्व शिक्षा अभियान	225.19	200.32	24.87 (11)
कुल	887.72	745.33	142.39 (16)

(स्रोत: डी.आर.डी.ए., लोक निर्माण प्रमण्डलों, मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी और डी.पी.ओ., एस.एस.ए.)

स्थलों की अनुपलब्धता, सामग्रियों की अनापूर्ति, टेंडरो का निस्तारण नहीं होने, इत्यादि के कारण दो से 32 प्रतिशत तक निधियों का कम उपयोग हुआ

वर्ष 2008-11 के दौरान निधियों का कम उपयोगिता दो और 32 प्रतिशत के बीच पाया गया। निधियों के कम उपयोगिता के मुख्य कारण, स्थलों की अनुपलब्धता, सामग्रियों की अनापूर्ति, निविदाओं का निस्तारण नहीं होना, वर्ष की समाप्ति पर आवंटन, कार्यों की धीमी प्रगति इत्यादि थे।

लेखापरीक्षा में यह भी पाया गया कि पूर्व के आवंटन का पूरी तरह से उपयोग नहीं होने के कारण इंदिरा आवास योजना (₹ 26.42 करोड़) में केन्द्रीय और राज्य के आवंटनों में कटौति किए गये थे (परिशिष्ट-2.1)।

कार्यक्रम कार्यान्वयन

सामाजिक क्षेत्र

उपयुक्त और दक्ष मानव बल की कमी

मानव संसाधन, स्वास्थ्य, स्वास्थ्य शिक्षा और परिवार कल्याण, पेय जल और स्वच्छता तथा सामाज कल्याण विभागों के अन्तर्गत सामाजिक क्षेत्रों के महत्वपूर्ण कार्यक्रमों यथा सर्व शिक्षा अभियान (एस.एस.ए.), पेय जलापूर्ति एवं स्वच्छता और कल्याण से संबंधित राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन तथा समेकित बाल विकास योजना (आई.सी.डी.एस.) के कार्यान्वयन के संवीक्षा से पता चला कि जिला के लोगों को गुणवत्तापूर्ण स्वास्थ्य देखरेख, शिक्षा, जल और मूलभूत सुविधाओं के प्रदान करने के वांछित उद्देश्यों की प्राप्ति हेतु इन क्षेत्रों में पर्याप्त और दक्ष मानव बल और मजबूत संरचनाओं की जरूरत थी। लेखापरीक्षा निष्कर्षों जो आगे की कंडिकाओं में दी गयी हैं से उपर्युक्त तथ्य परिलक्षित होते हैं।

2.1.8 शिक्षा (सर्व शिक्षा अभियान)

जिले में एक विश्वविद्यालय यथा विनोबा भावे विश्वविद्यालय, तीन कॉन्स्टिट्यूयेन्ट महाविद्यालय¹, 34 उच्च विद्यालय और 1,716 प्राथमिक/उच्च प्राथमिक विद्यालय हैं। सर्व

¹ संत कोलम्बस महाविद्यालय, के.बी. महिला महाविद्यालय, मार्खम कॉमर्स कॉलेज, हजारीबाग।

शिक्षा अभियान (एस.एस.ए.) व्यापक प्रारंभिक शिक्षा के लिए एक केन्द्र प्रायोजित योजना है जिसमें छः से 14 वर्षों के बच्चों के लिए विशिष्ट लक्ष्य प्राप्त करने के लिए स्पष्ट निर्देश है। इसलिए प्रत्येक बच्चे की स्थिति पता करने के लिए हर निवास स्थान ग्रामीण और शहरी में, माइक्रो-प्लानिंग हेतु गृह आधारित सर्वेक्षण करना आवश्यक है। निम्नलिखित कमियाँ देखे गये थे:

वार्षिक कार्य योजनाएँ और बजट बिना गृह आधारित सर्वेक्षण कराए तैयार किये गये

1,716 सरकारी विद्यालयों में से, 44 प्राथमिक विद्यालयों में पठन कक्ष नहीं थे और 13 विद्यालयों प्रत्येक में केवल एक पठन कक्ष थे

- सर्व शिक्षा अभियान के जिला प्रोग्राम पदाधिकारी द्वारा प्रत्येक वर्ष बिना कोई गृह आधारित सर्वेक्षण कराए वार्षिक कार्य योजनाएँ और बजट तैयार किया गया।
- एस.एस.ए. दिशा मार्गदर्शिका के अनुसार, प्रत्येक प्राथमिक विद्यालय में एक बरामदा सहित दो पठन कक्ष और प्रत्येक उच्च प्राथमिक विद्यालय में प्रधानाध्यापक के लिए एक अतिरिक्त कमरा होना चाहिए। यह देखा गया कि वर्ष 2010-11 में जिला में 1,716 सरकारी विद्यालयों में से 44 प्राथमिक विद्यालयों में पठन कक्ष नहीं थे और 13 विद्यालयों (11 प्राथमिक और दो उच्च प्राथमिक) में केवल एक पठन कक्ष था। डी.पी.ओ., एस. एस.ए., हजारीबाग ने कहा कि 44 प्राथमिक विद्यालयों में से, 22 विद्यालयों के लिए पठन कक्ष बनाये गये थे। छः विद्यालयों के लिए भूमि उपलब्ध नहीं था और शेष 16 विद्यालयों में कार्य प्रगति पर थे। 13 एकल पठन कक्ष वाले विद्यालयों में, चार के लिए भवन अनुपलब्ध थे और शेष नौ विद्यालयों में कार्य प्रगति पर थे (सितम्बर 2011)
- एस.एस.ए. मार्गदर्शिका के अनुसार, प्रत्येक 40 बच्चों के लिए एक पठन कक्ष आवश्यक था। यह देखा गया कि 2010-11 में 8,378 पठन कक्षों (3,35,113 नामांकित बच्चों के लिए) की आवश्यकता के विरुद्ध केवल 7,963 पठन कक्ष उपलब्ध थे।
- एस.एस.ए. मार्गदर्शिका निर्दिष्ट करता है कि प्रखण्ड संसाधन केन्द्रों (बी.आर.सी.) में ही शिक्षकों का प्रशिक्षण दिया जाना है। लेखापरीक्षा और एस.एस.ए., हजारीबाग के कर्मियों के बी.आर.सी., हजारीबाग सदर का संयुक्त भौतिक सत्यापन (जून 2011) में पाया गया कि बी.आर.सी. का उपयोग अवितरित वस्तुओं, फीजिकली हैंडीकैप्ड छात्रों के लिए ट्राइसाइकिलें और किताबें भंडारण करने के लिए हो रहा था। नीचे के तस्वीरों में बी.आर.सी. की दशा को दिखाया गया है:



(4 जून 2011 को ली गई तस्वीरें बी.आर.सी., हजारीबाग सदर की दशा को दिखाती हुईं)

- जिले में 2008-11 के दौरान 'विद्यालय से बाहर बच्चों' की संख्या बढ़ा था जैसा कि तालिका-2 में विवरणीत है:

तालिका-2

कभी नामांकित नहीं, बीच में पढ़ाई छोड़ने वाले और विद्यालय से बाहर रहे बच्चों का विवरण

वर्ष	कभी नामांकित नहीं बच्चे			बीच में पढ़ाई छोड़ने वाले			विद्यालय से बाहर रहे कुल बच्चे		
	लड़के	लड़कियाँ	कुल	लड़के	लड़कियाँ	कुल	लड़के	लड़कियाँ	कुल
2008-09	3998	3700	7698	1160	1077	2237	5158	4777	9935
2009-10	2739	2603	5342	809	756	1565	3548	3359	6907
2010-11	5387	4958	10345	2628	2685	5313	8015	7643	15658

(स्रोत: डी.पी.ओ., हजारीबाग का कार्यालय)

उपरोक्त सारणी दिखाता है कि 'विद्यालय से बाहर' रहे बच्चे जो कभी नामांकित नहीं हुए और बच्चे जो बीच में पढ़ाई छोड़ दिए, उनकी संख्या 2008-09 में 9,935 थी जो बढ़कर 2010-11 में 15,658 हो गई।

कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय (के.जी.बी.भी.) योजना जुलाई 2004 में भारत सरकार द्वारा चलाया गया था जिसमें प्रधान रूप से अनुसूचित जाति (एस.सी.), अनुसूचित जनजाति (एस.टी.), अन्य पिछड़े वर्ग (ओ.बी.सी.) और अल्पसंख्यक समुदाय के लड़कियों के लिए उच्च प्राथमिक स्तर पर आवासीय विद्यालय स्थापित करने थे। योजना 1 अप्रैल 2007 के प्रभाव से कार्यक्रम के एक अलग अवयव के रूप में एस.एस.ए. के साथ मिला दिया गया। कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालयों को अपना आवासीय विद्यालय भवनें होने थे। जिला में उपलब्ध 10 के.जी.बी. विद्यालयों में से, चार² को अपना आवासीय विद्यालय भवन थे और तीन³ निर्माणाधीन थे। शेष तीन⁴ के.जी.बी. विद्यालयों के निर्माण कार्य, भूमि की अनुपलब्धता के कारण शुरू नहीं किया गया था।

के.जी.बी. विद्यालय, चरही (25 अप्रैल 2011) और के.जी.बी. विद्यालय इचाक (28 अप्रैल 2011) के भौतिक सत्यापन से पता चला कि बी.आर.सी. भवनों को आवासीय विद्यालयों के रूप में उपयोग किया जा रहा था क्योंकि के.जी.बी. विद्यालयों को अपना विद्यालय भवनें नहीं थे। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित पता लगा:

के.जी.बी. विद्यालय, चुरचू (चरही) और इचाक में छात्राएँ टुँसटुँसकर आवासित की गई थी।

भौतिक सत्यापन से पता चला कि के.जी.बी. विद्यालय, चुरचू में 70 छात्रायें एक ही कमरे (25'X15') में रह रही थीं जबकि 64 और 45 छात्रायें के.जी.बी. विद्यालय, इचाक में दो कमरों में (प्रत्येक कमरा का आकार 25'X15') आवासित थीं। पठन कक्षाओं के रूप में अलग कमरों का उपयोग नहीं हो रहा था जिससे छात्राओं को अध्ययन का उपयुक्त वातावरण नहीं मिल रहा था।

कस्तूरबा गाँधी बालिका विद्यालय चुरचू में 70 छात्राएँ एक कमरे (25'x15') में रह रहे थे



के.जी.बी. विद्यालय, इचाक में छात्राओं का आवास



के.जी.बी. विद्यालय, चुरचू में आवासीय सुविधाओं को छात्राओं के पठन कक्षा के रूप में व्यवहृत किये गये थे

² के.जी.बी. विद्यालय, बड़कागाँव, बरकटटा, विष्णुगढ़ और चौपारण।

³ के.जी.बी. विद्यालय, बरही, कटकमसांझी और पदमा।

⁴ के.जी.बी. विद्यालय, चुरचू, इचाक और केरेडारी।

मूलभूत सुविधाएँ

शिक्षा का अधिकार कानून के अनुसार, प्रत्येक विद्यालय में शौचालय और सुरक्षित पेय जल की सुविधाएँ प्रदान किये जाने थे। विद्युत, रैम्पस⁵ और किचेन शेड प्रत्येक विद्यालय को मुहैया कराये जाने थे। प्राथमिक स्तर के अधिकांश विद्यालयों में मूलभूत न्यूनतम सुविधाएँ नहीं थे जैसा कि तालिका-3 में वर्णित है:

तालिका-3
विद्यालयों में मूलभूत सुविधाओं की अनुपलब्धता का विवरण

वर्ष	विद्यालयों की कुल संख्या	सामान्य शौचालय	बालिका शौचालय	विद्युत	रैम्पस	पेयजल सुविधाएँ	किचेन शेड
2008-09	1686	1315	1471	1526	1429	943	1238
2009-10	1692	1605	1515	1494	1344	74	1244
2010-11	1716	1483	783	1512	1231	208	646

(स्रोत: एस.एस.ए., हजारीबाग)

674 लक्ष्य के विरुद्ध 255 बालिका शौचालयों का निर्माण किया गया

यह पाया गया कि जिला के 2009-10 के वार्षिक कार्य योजना और बजट (ए.डब्ल्यू.पी. एण्ड बी.) में विद्यालयों में मूलभूत सुविधाओं के लिए प्रस्ताव सम्मिलित नहीं किया गया था। वर्ष 2011-12 के ए.डब्ल्यू.पी. एण्ड बी. के अनुसार, मूलभूत सुविधाओं का संचित प्रगति, वर्ष 2010-11 तक निम्नवत थे:

1,605 सामान्य शौचालयें, 1,515 बालिका शौचालय और 1,494 विद्यालयों का विद्युतीकरण की आवश्यकता के विरुद्ध क्रमशः 230 सामान्य शौचालयें, 674 बालिका शौचालयें और 10 विद्यालयों का विद्युतीकरण वर्ष 2010-11 तक लक्षित था, जिसमें से 230 सामान्य और 255 बालिका शौचालयों का निर्माण और 10 विद्यालयों का विद्युतीकरण किया गया था। जबकि, जिला के प्राथमिक/उच्च प्राथमिक विद्यालयों में रैम्पस, पेय जल की सुविधाएँ एवं किचेन शेडों के निर्माण करने का प्रस्ताव 2008-09 से 2011-12 तक के ए.डब्ल्यू.पी. और बी. में सम्मिलित नहीं थे। अतः आवश्यकतानुसार मूलभूत सुविधाएँ विद्यालयों में नहीं थे। लेखापरीक्षा पुछताछ के जबाव में, जिला के पदाधिकारियों द्वारा निधि की कमी को मुख्य कारण बताया गया (सितम्बर 2011) परन्तु, 2008-11 के दौरान ₹ 24.87 करोड़ तक की बचत यह बताती है कि जो प्रावधानित थे उसके लिए भी जिला खर्च नहीं कर सका।

छात्रवृत्ति योजना

अनुसूचित जनजाति, अनुसूचित जाति एवं अन्य पिछड़ा वर्ग के छात्रों को दी जाने वाली विभिन्न छात्रवृत्ति योजनाओं का क्रियान्वयन के लिए सचिव, कल्याण विभाग उत्तरदायी हैं। जनजातीय कल्याण आयुक्त एस.टी., एस.सी. एवं ओ.बी.सी. छात्रों के सम्पूर्ण विकास के लिए राज्य स्तर पर नोडल पदाधिकारी के रूप में कार्य करते हैं। जिला कल्याण अधिकारी और प्रखण्ड विकास पदाधिकारी क्रमशः जिला एवं प्रखण्ड स्तर पर कल्याण विभाग के विभिन्न योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी है।

2.1.8.1. योजना

कल्याण विभाग ने सभी डी.डब्ल्यू.ओ. को निर्देशित किया (नवम्बर 2006) कि जिला के

⁵ आसानी से उँचाई पर चढ़ने के लिए भवन में स्थापित घेराबंदी ।

अन्तर्गत सभी योग्य छात्रों जिन्हें छात्रवृत्ति की जरूरत है के ब्योरा सहित जिला स्तर पर एक डाटाबेस तैयार करें। जबकि ना ही डाटाबेस तैयार किया गया और ना ही योग्य लाभार्थी के हेतु पहचान कोई सर्वेक्षण किया गया। डी.डब्लू.ओ. द्वारा बताया गया (मई 2011) कि मानव शक्ति और कम्प्यूटर के अभाव के कारण डाटाबेस तैयार नहीं किया जा सका।

8,05,170 छात्रों में से केवल 5,89,630 छात्रों को छात्रवृत्ति दिये गये जिससे 2,15,540 (27 प्रतिशत) छात्र वंचित रहे

2.1.8.2. पूर्व-मैट्रिक स्तर पर वित्तीय सहायता से वंचित छात्र

राज्य सरकार के मार्गदर्शिका⁶ के अनुसार एस.टी., एस.सी. एवं ओ.बी.सी. वर्ग के वैसे सभी छात्र जो सरकारी स्कूल में पढ़ते हैं, वे प्री मैट्रिक छात्रवृत्ति पाने के योग्य होते हैं। इस योजना के अन्तर्गत माता-पिता के आय की कोई सीमा निर्धारित नहीं है।

योग्य छात्रों को छात्रवृत्ति प्रदान करने की मांग विभिन्न प्रखंडों से प्राप्त हुए थे। वर्ष 2008-11 के दौरान, जिला में 8,05,170 प्रार्थी थे, जिसमें से केवल 5,89,630 छात्रों को ही छात्रवृत्ति प्रदान किया गया था। अतः 2,15,540 (27 प्रतिशत) छात्र विभाग द्वारा निधि के कम आवंटन के कारण वित्तीय सहायता से वंचित रह गये।

2.1.8.3 निर्धारित तिथि तक छात्रावास का अधुरा निर्माण

वर्ष 2005-09 के दौरान 500 एस. सी., एस.टी. और अल्पसंख्यक छात्रों के लिए सात छात्रावास के निर्माण जून 2006 और मार्च 2009 के मध्य पूर्ण करने के लिए ₹ 6.10 करोड़ आवंटित किया गया। यद्यपि, ₹ 2.52 करोड़ व्यय किया गया पर सभी सात छात्रावास निधि की अनुपलब्धता के कारण अपूर्ण रहे (मई 2011)। परिणामस्वरूप छात्रों को छात्रावास के वांछित लाभों से वंचित रहना पड़ा।

इसके अतिरिक्त पाया गया कि सचिव, कल्याण विभाग, झारखण्ड सरकार द्वारा छात्रावास सहित ओ.बी.सी. बालिका उच्च विद्यालय के निर्माण के लिए डी.डब्लू.ओ. हजारीबाग को ₹ 90.32 लाख (₹ 28.48 लाख विद्यालय के लिए एवं ₹ 61.84 लाख 100 शैया वाले छात्रावास के लिए) आवंटित (2001-03) किया गया। निर्माण कार्य बिना सर्वेक्षण एवं जाँच के जबरा ग्राम में आरम्भ हुआ (फरवरी 2003) और ₹ चार लाख व्यय के बाद भूमि के अनुपयुक्त पाये जाने के कारण निर्माण कार्य रोक दिया गया। कार्य अन्य स्थान मटवारी ग्राम में पुनः शुरू (अगस्त 2005) किया गया एवं ₹ 26 लाख व्यय करने के बाद भूमि विवाद के कारण पुनः स्थगित कर दिया गया। इस बीच भूमि विवाद समाप्त हो गया (अक्टूबर 2008)। कालान्तर में निर्माण कार्य का लागत मूल्य को संशोधित कर ₹ 141.84 लाख किया गया लेकिन निर्माण कार्य शेष निधि की अनुपलब्धता के कारण शुरू नहीं हो पाया और शेष राशि ₹ 60.32 लाख अभी तक भवन निर्माण प्रमंडल के पास पड़े रहे (सितम्बर 2011)।

विद्यालय एवं छात्रावास एक जर्जर भवन में स्थित थे। अतः विद्यार्थी वांछित लाभों से वंचित होते रहे और सरकार द्वारा कार्य प्रारम्भ करने के पूर्व के समुचित सर्वेक्षण एवं जाँच-पड़ताल के अभाव के कारण ₹ 51.52 लाख का अतिरिक्त वित्तीय भार वहन किया गया।

⁶ कल्याण विभाग झारखंड सरकार द्वारा निर्गत (नवम्बर 2006) छात्रवृत्ति की मार्गदर्शिका।



(ओ.बी.सी. बालिका उच्च विद्यालय एवं छात्रावास का जिर्ण शिर्ण हालत का 4 मई 2011 को लिया गया चित्र जो वर्तमान में के.बी. महिला महाविद्यालय में चल रहा है।)

2.1.9 राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन

राज्य स्वास्थ्य, चिकित्सीय शिक्षा और परिवार कल्याण विभाग के अधीन कार्यरत, मुख्य चिकित्सा अधिकारी (सी.एम.ओ.) हजारीबाग, हजारीबाग में स्थित एक सदर अस्पताल एवं 10 सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र (सी.एच.सी.), 13 प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्र (पी.एच.सी.) और 142 स्वास्थ्य उपकेन्द्र (एच.एस.सी.) के जरिये लोगों की स्वास्थ्य देख रेख सेवायें प्रदान करने के लिए उत्तरदायी है। एन.आर.एच.एम. के अन्तर्गत ग्रामीण क्षेत्रों में स्वास्थ्य सुविधाओं में कमियों को चिन्हित करने के लिए मकानों और सुविधाओं का एक पर्यवेक्षण करना था। जिला स्तर पर एन.आर.एच.एम. के कार्यन्वयन एजेन्सी जिला स्वास्थ्य समिति (डी.एच.एस.) को जिला के लिए वार्षिक योजना तैयार करना था। एन.आर.एच.एम. मार्गदर्शिका के अनुसार इन योजनाओं को निम्नतर से पदाधिकारियों से मकानों एवं सुविधाओं के पर्यवेक्षण प्रतिवेदन के प्राप्त होने के पश्चात् तैयार करना था।

जिला में एन.आर.एच.एम. के क्रियान्वयन से संबंधित लेखापरीक्षा टिप्पणियाँ निम्नवत थे:

सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्र में प्रारंभिक स्वास्थ्य देखभाल सेवा उपलब्ध नहीं थे

- वार्षिक योजना 2008-10 के दौरान तैयार नहीं किये गये थे।
- एन. आर. एच. एम. के मार्गदर्शिका के अनुसार 80,000, 20,000 और 3,000 से ऊपर के जनसंख्या के लिए क्रमशः एक सी.एच.सी., पी.एच.सी. और एच.एस.सी. होना था। यद्यपि, यह पाया गया कि जिले के लिए आवश्यक 22 सी.एच.सी., 87 पी.एच.सी. और 578 एच.एस.सी. के विरुद्ध केवल 10 सी.एच.सी., 13 पी.एच.सी. और 142 एच.एस.सी. थे। अतिरिक्त, 10 सी.एच.सी. में से पाँच⁷ में खून भंडारण, प्रसूति देखभाल, एक्सरे सुविधा, अल्ट्रासाउण्ड, इलेक्टोकार्डियोग्राम इत्यादि प्रारम्भिक स्वास्थ्य सुविधाएँ भी उपलब्ध नहीं थे। जैसा कि सी.एम.ओ. (सितम्बर 2011) द्वारा बताया गया कि इन सी.एच.सी.ओं. का उन्नयन आधारभूत संरचना, मानव संसाधन एवं निधि के अभाव में नहीं हो पाया है।

2.1.9.1 मानव संसाधन

स्वास्थ्य देखभाल सेवाओं की निपुणता और गुणवत्ता मुख्यतः योग्य डॉक्टरों, नर्सों एवं अन्य कर्मचारियों की पर्याप्त संख्या की उपलब्धता पर निर्भर करती है।

- 357 के स्वीकृत बल के विरुद्ध सभी श्रेणियों में राज्य सरकार द्वारा केवल 224 कर्मचारियों को पदस्थापित किया गया जिससे जिले में 133 पद (37 प्रतिशत) रिक्त

⁷ बरही, बरकठठा, चौपारण, चुरचु एवं इचाक।

रह गये (**परिशिष्ट- 2.2**)। जबकि इस विषय से मुख्य चिकित्सा पदाधिकारी द्वारा राज्य सरकार को भी अवगत कराया गया लेकिन अभी तक कोई कारवाई नहीं हुई। अतः स्वास्थ्य केन्द्रों में चिकित्सीय कर्मियों की कमी से जिला में बेहतर स्वास्थ्य देखभाल सेवाएं देने में अवरोध हुआ।

सभी पाँच माड्यूलस के 2,657 में से 834 सहियायें अप्रशिक्षित रही

- एन.आर.एच.एम. के अन्तर्गत सहिया⁸ की नियुक्ति शिशु मृत्युदर, मातृ मृत्युदर एवं कुल प्रजनन दर में कमी के लक्ष्य को प्राप्त करने के लिए समुदाय और स्वास्थ्य देखभाल प्रणाली के माध्यम के तौर पर कार्य करने के लिए किया जाना था लेकिन जिले में वर्ष 2008-11 में सर्वेक्षण नहीं होने के फलस्वरूप शिशु मृत्युदर, मातृ मृत्युदर एवं कुल प्रजनन दर की स्थिति अस्पष्ट थी। इसके अलावे जिला में सभी साहिया को पाँच माड्यूलस⁹ में प्रशिक्षित करना था। यद्यपि यह पाया गया 2,657 में से 834 सहियायें सभी पाँच माड्यूलस में अप्रशिक्षित रहीं।

इसे बताये जाने पर सी.एम.ओ. ने तथ्य स्वीकार किया और बताया (सितम्बर 2011) कि सभी अप्रशिक्षित सहियायों को प्रशिक्षित करने की प्रक्रिया जारी थी।

2.1.9.2 जननी सुरक्षा योजना

जननी सुरक्षा योजना (जे.एस.वाई.) का मुख्य उद्देश्य सम्पूर्ण मातृ एवं शिशु मृत्युदर में कमी और गृह प्रसव के बदले संस्थागत (अस्पताल में प्रसव) प्रसव में वृद्धि करना था। शिशु जन्म से पूर्व देखभाल जे.एस.वाई. का एक महत्वपूर्ण भाग है, जिसके लिए सभी निबंधित गर्भवती महिलाओं को तीन पूर्ण जाँच और अन्य चिकित्सीय सुझाव देना था।

निबंधित 1,00,632 गर्भवती महिलाओं में से 36,261 (36 प्रतिशत) का संस्थागत प्रसव और 57,243 (57 प्रतिशत) को शिशु जन्म से पूर्व तीन पूर्ण जाँच हुआ

लेखापरीक्षा में उद्घाटित हुआ कि 2008-11 के दौरान जिले में निबंधित 1,00,632 गर्भवती महिलाओं में से केवल 36,261 (36 प्रतिशत) का संस्थागत प्रसव हुआ और केवल 57,243 (57 प्रतिशत) गर्भवती महिलाओं को शिशु जन्म से पूर्व अनिवार्य तीन पूर्ण जाँच किया गया। जैसा कि सी.एम.ओ. द्वारा बताया गया कि लक्ष्य प्राप्ति में कमी का कारण ग्रामीण जनता के बीच जानकारी का अभाव और कर्मचारियों की कमी थी। अपर्याप्त संस्थागत प्रसव, शिशु जन्म से पूर्व जाँच और जे.एस.वाई. के अप्रभावशाली क्रियान्वयन के फलस्वरूप जिला में मातृ स्वास्थ्य देखभाल की परिणाम और गुणवत्ता पर विपरीत प्रभाव पड़ा।

2.1.9.3 टीकाकरण कार्यक्रम

1,33,113 के विरुद्ध केवल 80,120 (60 प्रतिशत) बच्चे का टीकाकरण हुआ

टीकाकरण कार्यक्रम एन.आर.एच.एम. का एक अत्यंत महत्वपूर्ण अंग है। लेखापरीक्षा में यह अवलोकित हुआ कि ऑकेजेलेरी नर्स मिडवाइफों (ए.एन.एम.) की कमी के कारण एक वर्ष तक के आयुवर्ग के 1,33,113 बच्चों के लक्ष्य के विरुद्ध केवल 80,120 (60 प्रतिशत) को ही बी.सी.जी., डिप्थेरिया, पोलियो एवं टिटनस, ओ.पी.भी. एवं चेचक का टीकाकरण हो सका जैसा कि सी.एम.ओ. ने कहा (मई 2011)।

⁸ महिला समुदाय स्वास्थ्य सहायिका।

⁹ प्रथम माड्यूल: सहिया संदेश परिचय, द्वितीय माड्यूल: सहिया संदेश स्वास्थ्य शिशु उज्ज्वल भविष्य, तृतीय माड्यूल: भोजन पानी और सफाई, चतुर्थ माड्यूल: सुरक्षित मातृत्व एवं पाँचवाँ माड्यूल: नेतृत्व क्षमता विकास।

2.1.9.4 राष्ट्रीय अंधापन नियंत्रण कार्यक्रम

पता किये गये 12,979 मामले में से केवल 1,203 नेत्र दोष युक्तों को चश्मा उपलब्ध कराये गये

अंधापन नियंत्रण के लिए राष्ट्रीय कार्यक्रम (एन.पी.सी.बी.) का लक्ष्य मोतियाबिन्द ऑपरेशन में वृद्धि, स्कूली बच्चों की आँखों की जाँच तथा उन्हें मुफ्त चश्मा प्रदान करना, नेत्रदान को बढ़ावा और दान केन्द्रों एवं नेत्र बैंकों की स्थापना द्वारा अंधापन की घटनाओं में कमी लाना था। यह पाया गया कि जिले में 2009-11 के दौरान निर्धारित लक्ष्य के विरुद्ध केवल 75 एवं 80 प्रतिशत के बीच मोतियाबिन्द का ऑपरेशन किया गया। वर्ष 2008-11 के दौरान 12,979 नेत्र दोष युक्त स्कूली बच्चे पाये गये जिनमें से केवल 1,203 को ही मुफ्त चश्मा प्रदान किया गया। जिले में ना ही नेत्रदान की सुविधा और ना ही कोई नेत्र बैंक की स्थापना हुई थी (जून 2011)। पर्याप्त निधि की अनुपलब्धता एन.पी.सी.बी. के प्रभावी कार्यान्वयन बाधक था। ऐसी सुविधाओं के अभाव में एन.पी.सी.बी. कार्यक्रम का उद्देश्य पूर्णतया प्राप्त नहीं हुआ।

2.1.9.5. अक्रियाशील अल्ट्रासाउण्ड मशीन

रेडियोलोजिस्ट/सोनोलोजिस्ट की नियुक्ति नहीं होने के कारण दिसम्बर 2009 से ही सदर अस्पताल हजारीबाग में अल्ट्रासाउण्ड मशीन अक्रियाशील पड़ा था जिससे रोगी अल्ट्रा-सोनोग्राफी कि सुविधा से वंचित हुये। परिणामस्वरूप 52 अन्तःरोगियों को जनवरी 2010 से मार्च 2011 के बीच प्राइवेट संस्थाओं से यह सुविधा लेनी पड़ी थी।

2.1.10 पेयजल एवं स्वच्छता

पेयजल

लोगों को सुरक्षित, पर्याप्त मात्रा और पीने योग्य पेय जल प्रदान करने हेतु पेयजल एवं स्वच्छता विभाग (डी.डब्लू.एस.डी.) द्वारा 2008-11 के दौरान निम्नलिखित योजनाओं को लिया गया था:

- अनावृत एवं आंशिक आवृत निवासों, प्राथमिक एवं माध्यमिक विद्यालयों, आँगनबाड़ी तथा पंचायतों में नये ड्रील्ड ट्यूब वेल (डी.टी.डब्ल्यू.) गाड़ना;
- पुराने एवं अकार्यशील डी.टी.डब्ल्यू. का पुनर्स्थापन एवं विशेष मरम्मत;
- डी.टी.डब्ल्यू. के सड़गले राइजर पाइपों का संरचनात्मक परिवर्तन और परिवर्द्धन;
- ग्रामीण एवं लघु ग्रामीण पाइप जल आपूर्ति योजना; एवं
- फ्लोराइड प्रभावित आवासों एवं विद्यालयों में फ्लोराइड रीमुभल एटैचमेन्ट इकाई एवं टेराफिल स्टैंडएलोन पेयजल शुद्धिकरण प्रणाली की स्थापना।

पेयजल एवं स्वच्छता प्रमंडल जिले में पेयजल योजनाओं के कार्यन्वयन के लिए उत्तरदायी था। लेखापरीक्षा में पायी गयी मुख्य निष्कर्षों को निम्नलिखित कंडिकाओं में विमर्शित किया गया है:

2.1.10.1 डीटीडब्ल्यू के द्वारा अपर्याप्त पेयजल आपूर्ति

हजारीबाग शहर में दिनांक 1 अप्रैल 2011 को 1,25,000 की जनसंख्या को आवृत करता एक शहरी पाइप जलापूर्ति योजना थी। अतिरिक्त में, 14 पाइप जलापूर्ति योजनाओं में से 12, जो 16 प्रखंडों में से पाँच के 12 आवासों में 59,533 की जन संख्या को पेयजल

सुविधा प्रदान करते हुए जिले में संचालित थी। अतः जिले के अधिकांश जनसंख्या को पाइप जलापूर्ति की सुविधा नहीं थी एवं जिला में पेयजल का मुख्य साधन डी.टी.डब्ल्यू. थी।

पेयजल सुविधाओं से संबंधित जनसंख्या आकृति के शर्त के अनुसार 1 अप्रैल 2011 तक जिला के सभी 4,931 आवास पूर्णरूप से आवृत हो गये थे। 1 अप्रैल 2011 तक जिले में संचालित डी.टी.डब्ल्यू. तथा 2008-11 के दौरान धँसित, पुनर्स्थापित या मरम्मत किये गये डी.टी.डब्ल्यू. की अवस्था तालिका-4 में दिया गया है:

तालिका-4
संचालित डी.टी.डब्ल्यू. की अवस्था

वर्ष	1 अप्रैल तक की डी.टी.डब्ल्यू. की स्थिति			वर्ष के दौरान मरम्मत किये गये डी.टी.डब्ल्यू.				नये धँसाये गये डी.टी.डब्ल्यू.	कुल जोड़ा गया डी.टी.डब्ल्यू.	संचालन योग्य डी.टी.डब्ल्यू. में वृद्धि
	कुल डी.टी.डब्ल्यू.	असंचालित डी.टी.डब्ल्यू.	संचालित डी.टी.डब्ल्यू.ओं.	सामान्य मरम्मती (कॉलम 4 का प्रतिशत)	पुनर्स्थापन	सड़ने गले पाइप का परिवर्तन	कुल			
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10 (6+7+9)	11
2008-09	14428	1809	12619	7330 (58)	480	94	7904	1518	2092	नहीं
2009-10	15946	2298	13648	8891 (65)	914	1164	10969	1013	3091	1029
2010-11	16959	1812	15147	8942 (59)	624	930	10496	633	2187	1499
2011-12	17592	2309	15283	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	लागू नहीं	136
कुल		8228			2018	2188	29369	3164	7370	2664

(स्रोत : पेयजल एवं स्वच्छता प्रमंडल)

2008-11 के दौरान 7,370 डीटीडब्ल्यू जोड़े गये लेकिन कार्यरत केवल 2,664 (21 प्रतिशत) ही बड़े

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 2008-11 के दौरान 7,370 डी.टी.डब्ल्यू. जोड़े गये लेकिन 1 अप्रैल 2008 तक के डी.टी.डब्ल्यू की संख्या से 1 अप्रैल 2011 को संचालित डी.टी.डब्ल्यू. की संख्या में मात्र 2,664 (21 प्रतिशत) की वृद्धि हुई। डी.टी.डब्ल्यू. के जीवन अवधि की समाप्ति, खुदाई सूख जाने, उठाव, पाइपों में जंग लग जाने, वांछित संख्या में पुनर्स्थापन पूर्ण न होने एवं सड़गले पाइपों को न बदले जाने इत्यादि के कारण उसी अवधि के दौरान 4,706 पुराने डी.टी.डब्ल्यू. अक्रियाशील हो गये। अतः डी.टी.डब्ल्यू. के जरिये से पर्याप्त पेयजल सुनिश्चित नहीं किया जा रहा था क्योंकि अक्रियाशील डी.टी.डब्ल्यू. की संख्या क्रियाशील डी.टी.डब्ल्यू. में कुल वृद्धि के परिपेक्ष्य में अधिक थी।

2.1.10.2 डी.टी.डब्ल्यू. में अत्यधिक खराबी

पेयजल का मुख्य साधन होने के कारण, वांछित डिस्चार्ज एवं पेयजल की गुणवत्ता के रखरखाव के द्वारा पूरे वर्ष तक डी.टी.डब्ल्यू. को क्रियाशील रखने के लिए प्रत्येक कदम उठाये जाने चाहिए। संवीक्षा, यद्यपि, अस्थायी रूप से बंद डी.टी.डब्ल्यू. के सामान्य मरम्मति का उच्च प्रतिशत (58 और 65 के मध्य सीमांकित) प्रकटित करता था। जैसा कि उपरोक्त तालिका-4 में दर्शाया गया है। आवश्यक मानवशक्ति एवं वाहनों की कमी के कारण प्रमंडल द्वारा डी.टी.डब्ल्यू. के नियमित मरम्मति का कार्य नहीं किया जा रहा था। डी.टी.डब्ल्यू. में ऐसे खराबी से लाभकों को पेयजल की अबाधित आपूर्ति प्रभावित हुई। धंसाने या नये डी.टी.डब्ल्यू. के पुनर्स्थापन के समय के अलावे प्रमंडल द्वारा क्रियाशील डी.टी.डब्ल्यू. का वांछित जल डिस्चार्ज की जाँच होना भी परिलक्षित नहीं हुआ।

पाइप जलापूर्ति योजना

2.1.10.3 ग्रामीण पाइप जलापूर्ति योजना

2008-09 के दौरान, 11 ग्रामीण पाइप जलापूर्ति योजनायें पूर्ण थी जिसमें से चार¹⁰ यांत्रिक एवं विद्युत खराबी के कारण अक्रियाशील थी। इनमें से तीन योजनाओं को 2010-11 में क्रियाशील बनाया गया। झुमरा की योजना को विशेष मरम्मत के लिए प्राक्कलन की स्वीकृति की प्रत्याशा में मार्च 2011 तक क्रियाशील नहीं बनाया जा सका था। अतिरिक्त में, एक सड़क के चौड़ीकरण के कारण चरही में एक योजना 2010-11 में अक्रियाशील हो गई क्योंकि पाइपों को निकालना पड़ा।

₹ 4.37 करोड़ के अनुमानित लागत पर 2006-08 के दौरान चार ग्रामीण पाइप जलापूर्ति योजनाओं¹¹ का निर्माण कार्य स्वीकृत किया गया। इनमें से तीन योजनाओं¹² के लिए ₹ 2.26 करोड़ स्वीकृत किया गया जो ₹ 2.23 करोड़ के लागत पर 2010-11 में पूर्ण हो गई जबकि इचाक में एक योजना ₹ 3.78 लाख के व्यय वहन करने के बाद जल के अपर्याप्त स्रोत के कारण प्रमंडल द्वारा बंद कर दी गई (मार्च 2009)।

2.1.10.4 स्वजलधारा योजना के अन्तर्गत घटिया प्रदर्शन

स्वजलधारा योजना, एक केन्द्रीय प्रायोजित योजना, एक समुदायिक सहभागिता आधारित योजना है जिसमें पेयजल आपूर्ति योजना के क्रियान्वयन के प्रत्येक चरण में लाभुक समुदाय की सहभागिता सुनिश्चित किया जाता है।

11 ग्रामों के 9,218 लोगों को सुरक्षित एवं पीने योग्य पेयजल की आपूर्ति को सुनिश्चित नहीं किया जा सका

हजारीबाग जिला में, 2005-07 के दौरान ₹ 1.83 करोड़ के आकलित लागत पर 26 पाइप जलापूर्ति योजनाओं को स्वीकृत किया गया। इन कार्यों को मई 2006 एवं अक्टूबर 2007 के मध्य पूर्ण करने के लिए जनवरी 2006 एवं मई 2007 के मध्य ग्राम जल एवं स्वच्छता समिति (वी.डब्ल्यू.एस.सी.) के जरिये से शुरू किया गया था। इनमें से, ₹ 45.08 लाख की लागत पर जनवरी 2007 एवं जुलाई 2011 के मध्य केवल नौ योजनाओं को पूर्ण किया गया। ₹ 60.24 लाख की लागत की छः योजनाओं को ₹ 8.9 लाख के व्यय वहन के बाद जल के अपर्याप्त स्रोत के कारण बंद कर दिया गया। ₹ 66.04 लाख की 11 योजनाएँ अगस्त 2011 तक ₹ 29.13 लाख के व्यय के बाद भी अपूर्ण पड़ी रही। यद्यपि, राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन को निधि की आवश्यकता भेजी (अक्टूबर 2008 एवं फरवरी 2009) गयी थी। 2007-09 के दौरान निधि के अभाव के कारण पूर्णता के नियत तिथि से चार वर्षों से अधिक के बीत जाने के बाद भी योजनाएँ अपूर्ण थी। अतः 11 ग्राम के 9,218 लोगों को सुरक्षित एवं पीने योग्य पेयजल की आपूर्ति अगस्त 2011 तक सुनिश्चित नहीं किया जा सका था।

पेयजल की गुणवत्ता

केन्द्रीय प्रायोजित योजना जैसे त्वरित ग्रामीण जल आपूर्ति कार्यक्रम (ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी.), राष्ट्रीय ग्रामीण पेयजल कार्यक्रम (एन.आर.डी.डब्ल्यू.पी.), भारत निर्माण एवं राष्ट्रीय ग्रामीण जल गुणवत्ता अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण कार्यक्रम (एन.आर.डब्ल्यू.क्यू.एम.एस.पी.) में

¹⁰ बिष्णुगढ़, झुमरा, करियातपुर एवं पदमा सरैया जलापूर्ति परियोजना।

¹¹ बनासों, बरसी, इचाक एवं लाखे नूतन जलापूर्ति परियोजना।

¹² बनासों, बरसी एवं लाखें नूतन जलापूर्ति परियोजना।

सुरक्षित एवं पीने योग्य पेयजल की उपलब्धता को महत्व दिया गया है। जल को सुरक्षित परिभाषित किया गया, यदि वह जैविक संदूषण जैसे गुनिया वर्म, कॅलरा, टाइफाइड से मुक्त हो तथा रासायनिक संदूषण जैसे आर्सनिक, क्लोराइड, आयरन, नाइट्रेट इत्यादि अनुमान्य सीमा के अन्दर हो। इन कार्यक्रमों के अन्तर्गत, जिला, उप प्रमंडल एवं प्रखंड स्तर पर प्रायोगशाला स्थापित करना था और सभी पेयजल साधनों को रासायनिक पैरामीटरों की जाँच के लिए वर्ष में कम से कम एकबार एवं जैविक पैरामीटरों की जाँच के लिए वर्ष में दो बार जाँच करना था।

2006 में स्थापित एवं उपस्कृत प्रयोगशाला एक केमिस्ट एवं एक प्रयोगशाला सहायक की कमी के कारण अक्रियाशील पड़ा था

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि यद्यपि, वर्ष 2006 में जिला प्रयोगशाला स्थापित किया गया एवं उपस्कृत भी था, यह अप्रैल 2008 से जुलाई 2009¹³ की अवधि को छोड़कर 2008-11 के दौरान केमिस्ट और प्रयोगशाला सहायक के अभाव में अक्रियाशील पड़ा था। उप प्रमंडल एवं प्रखंड स्तर पर कोई प्रयोगशाला नहीं था। प्रयोगशाला के अक्रियाशीलता के कारण जिले में रासायनिक एवं जैविक पैरामीटरों के लिए पेयजल साधनों की आवश्यक जाँच भी संचालित नहीं किया गया जैसा की नीचे विमर्शित है:

2.1.10.5 पेयजल स्रोतों की अपर्याप्त गुणवत्ता जाँच

एन.आर.डब्ल्यू.क्यू.एम.एस.पी. के अन्तर्गत, 2007-09 के दौरान जिला, प्रखंड एवं ग्राम पंचायत कर्मियों को प्रशिक्षण एवं जानकारी कार्यक्रमों के संचालन, पेयजल स्रोतों की गुणवत्ता जाँच, स्वच्छता सुविधाओं का पर्यवेक्षण एवं पेयजल स्रोतों के रासायनिक एवं जैविक जाँच के आवश्यक जाँच किटों के क्रय के लिए ₹ 13.60 लाख प्रदत्त किया गया था।

मार्च 2011 तक, जिला द्वारा प्रशिक्षण एवं जागरूकता कार्यक्रमों के संचालन एवं जाँच किटों, सर्वेक्षणों इत्यादि पर केवल ₹ 8.90 लाख का व्यय किया गया एवं कार्यक्रम के लक्ष्य प्राप्ति में विफल रहा जैसा कि नीचे तालिका-5 में दिया गया है:

तालिका-5

एन.आर.डब्ल्यू.क्यू.एम.एस.पी. के अन्तर्गत लक्ष्य एवं उपलब्धि

किये जाने वाले क्रियाकलाप	लक्ष्य	उपलब्धि	कमी (प्रतिशत)
प्रशिक्षित किये जाने वाले लोग	1340	1072	268 (20)
जल स्रोतों की जाँच	12731	6132	6599 (52)
स्वच्छता सर्वेक्षण	12731	1072	11659 (92)

(स्रोत: जिला जल एवं स्वच्छता मिशन)

पेयजल स्रोतों की जाँच एवं स्वच्छता सर्वेक्षण संचालन के लक्ष्य प्राप्ति में 52 से 92 प्रतिशत की कमी रही। अतिरिक्त में, 2008-09 में मुख्य अभियंता, डी.डब्ल्यू.एस.डी. से प्राप्त 28,114 जैविक जाँच किटों में से 27,216 (97 प्रतिशत) को प्रशिक्षित मानव शक्ति के अभाव में उपयोग नहीं किया गया।

रासायनिक और जैविक संदूषण की प्राथमिक जाँच के लिए, 59 मल्टी पैरा मीटर जल क्षेत्र जाँच किट¹⁴ ₹ 1.03 लाख की लागत पर दिसम्बर 2007 में क्रय किया गया। इन्हें प्रशिक्षित ग्राम पंचायत स्तर के कार्यकर्ताओं जैसे आँगनबाड़ी कार्यकर्ता, आशा (ए.एस. एच.ए.), विद्यालय शिक्षक, सामाजिक कार्यकर्ता आदि द्वारा उपयोग में लाया जाना था। ये किटें क्रियाशील प्रयोगशाला एवं प्रशिक्षित मानव शक्ति के अभाव के कारण उपयोग नहीं

¹³ केमिस्ट एवं प्रयोगशाला सहायक को अनुबंध पर कम समय के लिए रखा गया।

¹⁴ एक हैंडी किट जिसमें रसायन, विरंजक एवं, ग्लास के वर्तन जो पी.एच., फ्लोराइड, नाइट्रेट, आयरन, एवं बचा हुआ क्लोरीन के जाँच में सक्षम है।

किया जा सका था। इन मल्टी-पैरामीटर किटों की वैधता मार्च 2009 में समाप्त हो गयी। चूँकि जल स्रोतों की जाँच नहीं किया गया, जिले के निवासियों को नहीं पीने योग्य पेयजल के खतरों में छोड़ दिया गया।

2.1.10.6 फ्लोराइड रिमुबल एटेचमेन्ट युनिट

अनुमान्य सीमा से अधिक फ्लोराइड से संदूषित पेयजल का लम्बी अवधि तक उपयोग स्वास्थ्य के लिए हानिकारक है। इसके कारण एक बीमारी होती है जिसे फ्लोरोसीस कहते हैं जो दाँतों एवं हड्डियों को प्रभावित करती है।

ए.आर.डब्ल्यू.एस.पी. के अन्तर्गत डी.डब्ल्यू.एस.डी. द्वारा फ्लोराइड प्रभावित 42 वासस्थानों (प्रत्येक में दो) में 84 हस्त पम्पों में फ्लोराइड रिमुबल एटेचमेन्ट युनिट का स्थापित करना स्वीकृत किया गया (मई एवं अगस्त 2008)। साथ ही, 14 फ्लोराइड रिमुबल एटेचमेन्ट युनिट को विद्यालय में स्थापित करने के लिए स्वीकृत किया गया (मई 2008)। तदनुसार प्रमंडल को 2008-09 में ₹ 42.63 लाख आवंटित किया गया।

98 फ्लोराइड रिमुबल एटेचमेन्ट युनिट में 53 भंडार में अनुपयोगित पड़े थे

डी.डब्ल्यू.एस.डी. द्वारा संवेदक को अगस्त 2008 एवं अगस्त 2009 के मध्य 98 एटेचमेन्ट युनिट की आपूर्ति एवं स्थापित करने का आदेश दिया गया (मई एवं अगस्त 2008 के मध्य)। कार्य आदेश के अनुसार, कार्यपालक अभियंता और अधीक्षण अभियंता को नियत समय के अन्दर एटेचमेन्ट युनिट की स्थापन सुनिश्चित करना था। यद्यपि, मात्र 45 को ₹ 20.46 लाख की लागत पर संवेदक द्वारा स्थापित किया गया (फरवरी 2009) और शेष 53 युनिटों को प्रमंडल में आपूर्ति कर दिया गया (जुलाई और दिसम्बर 2008 के मध्य) जो मार्च 2011 तक गोदाम में पड़े रहे। कई स्मारों के बावजूद संवेदक ने इन युनिटों को स्थापित नहीं किया एवं मामला विभाग को प्रतिवेदित किया गया था, जैसा कि ई.ई. द्वारा बताया गया (मई 2011)।

अतिरिक्त में, जिला प्रयोगशाला में जुलाई 2008 एवं जुलाई 2009 के मध्य 2,380 जाँचित नमूनों एवं स्रोतों में से 130 में फ्लोराइड संदूषण पाया गया जिसके लिए मार्च 2011 तक विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं किया गया।

अतः प्रभावित निवासों के लोग जल में अत्यधिक फ्लोराइड के उपयोग के कारण फ्लोरोसीस बीमारी होने के खतरों में पड़े थे।

2.1.10.7 लौह संदूषित स्रोतों को अशोधित रखा जाना

शरीर में अधिक लौह, लीभर की बीमारी, हृदय धात, मधुमेह, बाल झड़ने आदि के खतरों को बढ़ाता है।

जन स्वास्थ्य पर्यावरण अभियंत्रण ट्रस्ट एवं जिला प्रयोगशाला द्वारा संचालित नमूना जाँच में 3,366 स्रोतों में से 70 में लौह संदूषण पाया गया। तथापि, डी.डब्ल्यू.एस.डी. ने लौह तत्व संदूषण वाले पेय जल के शोधन के लिए मार्च 2011 तक कोई योजना नहीं बनायी।

2.1.10.8 विद्यालयों में जल शुद्धिकरण प्रणाली का स्थापना नहीं होना

विद्यालयों में सुरक्षित एवं पीने योग्य पेयजल प्रदान करने के लिए 330 टैराफिल स्टैन्डएलोन पेयजल शुद्धिकरण प्रणाली¹⁵ विद्यालय के प्रत्येक वर्गकक्षा में कम से कम एक को एन.आर. डी.डब्ल्यू.पी. के जलमनी कार्य के अन्तर्गत स्वीकृत किया गया (अक्टूबर 2009)।

¹⁵ एक प्रणाली जिसमें जला हुआ लाल मिट्टी (टैराकोट्टा) छिद्रित माध्यम पेयजल को छानने के लिए उपयोग किया जाता है जिससे कि यह मैलापन, बचे हुए क्लोरीन एवं कतिपय सूक्ष्म अवयव जिससे जल संबंधित बीमारी होती है से मुक्त रहे।

330 टेराफील पीने योग्य पेय जल शुद्धिकरण प्रणालियों में से 248 प्रणालियों को अभी भी उपयोग किया जाना था

मुख्य अभियंता सह कार्यपालक निदेशक झारखण्ड राज्य जल एवं स्वच्छता मिशन द्वारा आपूर्ति, स्थापना एवं संधारण के लिए संवेदक को एक कार्य आवंटित किया गया (अप्रैल 2010)। प्रणालियों को तीन महीने के अन्दर, जुलाई 2010 तक स्थापित करना था। तथापि, अगस्त 2011 तक 10 विद्यालयों में केवल 82 प्रणालियों को स्थापित किया गया था। अतः बच्चों अशोधित जल पीने को बाध्य हुये।

2.1.10.9 स्वच्छता

केन्द्रीय ग्रामीण स्वच्छता कार्यक्रम (सी.आर.एस.पी.) ग्रामीण लोगों के जीवनशैली के गुणवत्ता में सुधारने के उद्देश्य के साथ 1986 में प्रारंभ किया गया। सी.आर.एस.पी. बाद में मांग प्रेषित योजना के तरफ बढ़ा, जो संपूर्ण स्वच्छता अभियान (टी.एस.सी.) नाम से शीर्षांकित हुआ जिसमें ग्रामीण लोगों के बीच जागरूकता बढ़ाने एवं स्वच्छता सेवाओं के लिए मांग सृजन के लिए सूचना, शिक्षा एवं संचार (आई.ई.सी.) पर जोर दिया गया। टी.एस.सी. का लक्ष्य 2012 तक सभी को शौचालय उपलब्ध कराने एवं मार्च 2008 तक सभी विद्यालयों में और मार्च 2009 तक आँगनबाड़ी में लड़के एवं लड़कियों के लिए अलग-अलग पेशाबघरों/शौचालयों के जरिये अच्छे स्वच्छता अभ्यास द्वारा ग्रामीण क्षेत्र में स्वच्छता आवृत्ति प्रदान करना था।

जिला जल एवं स्वच्छता मिशन (डी.डब्ल्यू.एस.एम.), अनुमोदित परियोजना क्रियान्वयन योजना (पी.आई.पी.) पर आधारित टी.एस.सी. के विभिन्न क्रियाकलापों के लिए क्रियान्वयन अभिकरण था। मार्च 2011 तक मिशन की भौतिक उपलब्धि तालिका-6 में दिया गया है:

तालिका-6
लक्ष्य के विरुद्ध भौतिक उपलब्धि

क्रियाकलाप	पी.आई.पी. के अनुसार लक्ष्य	उपलब्धियाँ	कमी (प्रतिशत)	
व्यक्तिगत गृह में शौचालय घर (आई.एच.एच.एल.)	बी.पी.एल.	140453	90143	50310 (36)
	ए.पी.एल.	71402	4939	66463 (93)
शौचालय	विद्यालय	1563	1155	408 (26)
	आँगनबाड़ी	169	169	शून्य
समुदायिक स्वच्छता कम्प्लेक्स		105	04	101 (96)

(स्रोत: जिला जल एवं स्वच्छता मिशन)

यथा तालिका-6 में दर्शित, डी.डब्ल्यू.एस.एम., टी.एस.सी. के लक्षित उद्देश्यों को प्राप्त करने में विफल रहा क्योंकि लक्षित लाभकों को स्वच्छता सुविधायें प्रदान करने में 26 और 96 प्रतिशत के बीच कमी थी। गरीबी रेखा से उपर के परिवार (ए.पी.एल.) एवं सामुदायिक स्वच्छता कम्प्लेक्स के निर्माण के मामले में कमी चिंताजनक था। यह कमी अपर्याप्त ग्रामीण स्वच्छता मार्ट,¹⁶ ग्राम जल एवं स्वच्छता समिति, ग्राम शिक्षा समिति, जिला एवं प्रखंड स्तरीय कार्यकर्ताओं द्वारा कार्य की अपूर्णता के साथ-साथ स्वच्छता सुविधाओं के प्रति लोगों के बीच जागरूकता के अभाव के कारण हुआ।

वार्षिक आम सभा में डी.सी. द्वारा पम्पलेट, होडिंग, दीवाल लेखन इत्यादि के जरिये से पंचायत स्तर तक गहन अभियान की व्यवस्था करने का निर्देश दिया गया था (मई 2009)। परिणामस्वरूप, व्यक्तिगतगृह में शौचालय (आई.एच.एच.एल.) की मांग में वृद्धि हुई एवं 2003-09 के दौरान 41,098 आई.एच.एच.एल. की तुलना में 2009-11 के दौरान बी.पी.एल. गृहों को 49,045 आई.एच.एच.एल. प्रदत्त किये गये।

¹⁶ ग्रामीण स्वच्छता मार्ट सामग्री, हार्डवेयर एवं स्वच्छता सुविधाओं के निर्माण के लिए झारखण्ड में कार्य करने वाला एक वांछित दुकान है और एन.जी.ओ./एस.एच.जी./महिला संगठनों/पंचायत आदि द्वारा खोला एवं संचालित किया जा सकता है।

साथ ही, लेखापरीक्षा में पाया गया कि निजी भवनों में चल रहे विद्यालयों एवं आँगनबाड़ियों को भुगतये किराया से स्वच्छता सुविधाओं की लागत के समायोजन के द्वारा टी.एस.सी. के अन्तर्गत आवृत्त किया जाना था। यद्यपि, ये परियोजना कार्यान्वयन योजना (पी.आई.पी.) में स्वच्छता आवृत्ति के लिए शामिल नहीं थीं। मिशन द्वारा निजी भवनों में चल रहे विद्यालयों एवं आँगनबाड़ी की सूची भी तैयार नहीं किया गया।

2.1.11 समेकित बाल विकास सेवायें योजना

समेकित बाल विकास सेवायें (आई सी डी एस) योजना, एक केन्द्रीय प्रायोजित योजना, को आयु वर्ग शून्य से छः वर्ष के बच्चों के पोषण एवं स्वास्थ्य स्थिति को सुधारने और समुचित पोषण एवं स्वास्थ्य शिक्षा के जरिये माताओं में बच्चों के अच्छे स्वास्थ्य एवं पोषण जस्ूरतों को उनके समझने की क्षमता को बढ़ाने की दृष्टि से राज्य द्वारा लागू किया गया था।

2.1.11.1 निष्फल व्यय

समाज कल्याण विभाग, झारखण्ड द्वारा आईसीडीएस के अंतर्गत 2005-11 के दौरान 138 भवनों¹⁷ के निर्माण के लिए ₹ 3.76 करोड़ आवंटित किया गया। विभिन्न क्रियान्वयन एजेंसियों को निधियाँ विमुक्त की गयी। यह पाया गया कि क्रियान्वयन एजेंसियों द्वारा ₹ 111.95 लाख खर्च करने के बाद भी 43 भवनों को पूर्ण कर पाने में विफल रही (परिशिष्ट-2.3)। भूमि अनुपलब्धता के कारण 17 आँगनबाड़ी केन्द्रों का निर्माण शुरू नहीं हो सका और ₹ 39.13 लाख कोषागार में जमा करा दिया गया।

इसे इंगित किये जाने पर डी.एस.डब्ल्यू.ओ. ने बताया (सितम्बर 2011) की नारी छात्रावास के अवशेष कार्य का पुनरीक्षित प्राक्कलन के बाद निविदा की जा रही है तथा नारी निकेतन का कार्य खराब किये जाने के कारण कनीय अभियंता द्वारा रोक दिया गया था।

2.1.11.2 आँगनबाड़ी केन्द्रों में अपर्याप्त सुविधायें

1,826 आँगनबाड़ी केन्द्रों में से 1,584 केन्द्रों में कोई भी शौचालय सुविधा नहीं थी और 377 केन्द्रों में कोई हैन्डपम्प नहीं थे

अभिलेखों की समीक्षा में यह पाया देखा कि 1,826 आँगनबाड़ी केन्द्रों (ए.डब्ल्यू.सी.) में से 1,584 में कोई शौचालय सुविधायें नहीं थी और 377 में हैन्डपम्प नहीं थे। इसके अलावे 1,043 ए.डब्ल्यू.सी. किराये के मकान में चल रहे थे। अतः अधिकतम केन्द्रों में मूलभूत सुविधाओं की कमी थी और अधिकतर के पास अपना भवन भी नहीं था क्योंकि विभाग द्वारा इस प्रायोजन के लिए कोई निधि उपलब्ध नहीं कराया गया था। ऐसी मूलभूत सुविधाओं के अभाव के कारण योजना के पहुँच पर विपरीत प्रभाव पड़ सकता है।

2.1.11.3 अनुपूरक पोषण कार्यक्रम में कमी

अनुपूरक पोषण कार्यक्रम (एस.एन.पी.) का लक्ष्य शून्य से छः वर्ष के आयु के बच्चे, किशोरी बालिकाओं, गर्भवती औरतें तथा धात्री माताओं का सम्पूर्ण विकास था। यह बच्चों में कुपोषण के रोकथाम के लिए एक प्रभावकारी साधन था। इस योजना के अन्तर्गत लक्ष्य का निर्धारण प्रत्येक वर्ष के लिए जिले में की गयी थी। यह पाया गया कि वर्ष 2008-11 के दौरान इस योजना का लक्ष्य अप्राप्त रहा था जैसा कि तालिका-7 में वर्णित है:

¹⁷ आँगनबाड़ी केन्द्र (136), एक कार्यकारी नारी छात्रावास और एक नारी निकेतन।

तालिका-7
लक्ष्यें, उपलब्धियाँ और कमी

लाभुकों की संख्या एस.एन.पी.			
वर्ष	लक्ष्य	उपलब्धि	कमी (प्रतिशत)
2008-09	594609	578889	15720
2009-10	741547	567886	173661
2010-11	815882	670469	145413
कुल	2152038	1817244	334794 (16)

(स्रोत: डी.एस.डब्ल्यू.ओ. का कार्यालय, हजारीबाग)

जैसा कि तालिका-7 से विदित है कि निर्धारित लक्ष्य की प्राप्ति में 16 प्रतिशत की कमी रही। सी.डी.पी.ओ./महिला पर्यवेक्षकों (एल.एस.) द्वारा वांछित अनुश्रवण, जैसा की कंडिका 2.1.11.6 में वर्णित है, नहीं होने के फलस्वरूप लक्ष्य की प्राप्ति नहीं हो सकी।

2.1.11.4 स्कूल पूर्व शिक्षा किट

स्कूल पूर्व शिक्षा किट खरीद के लिए 2008-11 में कोई निधि आवंटित नहीं किया गया

आई.सी.डी.एस. दिशा निर्देश के अनुसार आवश्यक स्कूल पूर्व शिक्षा (पी.एस.ई.) की तैयारी के लिए मानसिक एवं शारीरिक विकास के लिए, नेत्र एवं हाथ के बीच तालमेल बनाने के लिए खेल सामग्रियों, गुड़िया/खिलौने, रोलप्ले इत्यादि सभी कार्यशील ए.डब्ल्यू.सी. को प्रत्येक वर्ष स्कूल जाने से पूर्व तैयारी के लिए उपलब्ध कराना था। यह अवलोकित हुआ कि वर्ष 2008-11 में पी.एस.ई. किटों के लिए कोई निधि आवंटित नहीं की गई। इस प्रकार बच्चों को वांछित स्कूल पूर्व शिक्षा सुविधाओं से वंचित रखा गया।

2.1.11.5 अपर्याप्त प्रशिक्षण

आई.सी.डी.एस. के मार्गदर्शिका के अनुसार, राज्य सरकार द्वारा आँगनबाड़ी सेविकाओं (ए.डब्ल्यू.डब्ल्यू.) तथा आँगनबाड़ी सहायिकाओं को (ए.डब्ल्यू.एच.) द्वारा उत्प्रेरण प्रशिक्षण देना था।

यह अवलोकित हुआ कि 1,802 ए.डब्ल्यू.डब्ल्यू. एवं 1,713 ए.डब्ल्यू.एच. में से क्रमशः 150 एवं 265 को सितम्बर 2011 तक उत्प्रेरण प्रशिक्षण नहीं दिया गया था। इस तरह विभिन्न केन्द्रों पर कार्यरत ए.डब्ल्यू.डब्ल्यू. एवं ए.डब्ल्यू.एच. अप्रशिक्षित रह गये जिससे आई.सी.डी.एस. के अर्न्तगत विभिन्न सेवाओं जैसे अनुपूरक पोषण, स्वास्थ्य जाँच, रेफरल सेवायें, पी.एस.ई. पोषण एवं स्वास्थ्य शिक्षा के प्रभावकारी क्रियान्वयन पर असर पड़ा होगा। डी.एस.डब्ल्यू.ओ. द्वारा उत्तर दिया गया (सितम्बर 2011) कि सभी अप्रशिक्षित ए.डब्ल्यू.डब्ल्यू./ए.डब्ल्यू.एच. को प्रशिक्षण देने के लिए मुख्यालय से आग्रह किया जाएगा।

2.1.11.6 चिकित्सीय किटों की आपूर्ति नहीं होना

आवश्यक स्वास्थ्य सेवाओं को प्रदान करने के लिए सामान्य बीमारियों जैसे कफ एवं सामान्य ठण्ड, त्वचा संक्रमणों आदि के ठीक करने के लिए प्रत्येक वर्ष प्रत्येक ए.डब्ल्यू.सी. को उपयोग में आसान एवं छोड़ने योग्य दवाईयों से युक्त चिकित्सीय किटों जैसे महत्वपूर्ण सामाग्री आपूर्ति करना था। राज्य सरकार द्वारा जिले में आँगनबाड़ियों के लिए किटों की खरीद एवं आपूर्ति करनी थी।

अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 2008-11 के दौरान विभाग से कोई चिकित्सीय किट नहीं प्राप्त हुए थे। इसके परिणामस्वरूप ए.डब्ल्यू.सी. के बीच चिकित्सीय किटों की अनापूर्ति हुई जिसके कारण सामान्य बिमारियों की दवाईयों के लाभों से लाभूक वंचित रह गये।

आई.सी.डी.एस. के प्रभावी क्रियान्वयन के लिए प्रत्येक महीने में सी.डी.पी.ओ./एल.एस. द्वारा क्रमशः 30 एवं 40 ए.डब्ल्यू.सी. का दौरा करना था। वर्ष 2008-11, के दौरान किसी भी सी.डी.पी.ओ. और महिला पर्यवेक्षिकाओं द्वारा पर्यवेक्षण का लक्ष्य पूरा नहीं किया गया क्योंकि पर्यवेक्षण की उपलब्धि 61 और 78 प्रतिशत के बीच पायी गयी।

आर्थिक क्षेत्र

2.1.12 पथ एवं पुल

अच्छी संरचना जिले के विकास क्षमता में वृद्धि एवं शहरी और ग्रामीण क्षेत्रों के बीच के अंतराल को पाटने में अधिक कारगर होती हैं। यह दूरस्थ एवं पिछड़े क्षेत्रों को जिला मुख्यालय के करीब लाती हैं एवं साम्यता और सम्मिलित आर्थिक उन्नति में वृद्धि करती हैं।

पथ निर्माण एवं ग्रामीण कार्य विभाग प्रशासनिक विभागों हैं जो जिले में पथ निर्माण एवं ग्रामीण कार्य प्रमंडलों की सहायता से जिले में कालीकृत पथों के निर्माण एवं संधारण के लिए उत्तरदायी है।

मार्च 2011 तक जिले में 120.50 कि.मी. राष्ट्रीय उच्च पथ (एन.एच.) 171.08 कि.मी. राज्य उच्च पथ एवं 955.90 कि.मी. कालीकृत ग्रामीण पथों¹⁸ थे। इन पथों की अवस्था नीचे दिया गया है :

- एन.एच. के 120.50 कि.मी. में से 50 कि.मी. को चौड़ीकरण एवं सशक्तिकरण के लिए भारत के राष्ट्रीय उच्च मार्ग प्राधिकरण को स्थानान्तरित कर दिया गया था जो प्रगति पर थीं। पथ की शेष लम्बाई अच्छी अवस्था में थी।
- राज्य उच्च पथ के 171.08 कि.मी. में से, 76.25 कि.मी. पर चौड़ीकरण एवं सशक्तिकरण प्रगति में था। शेष पथों की अवस्था आंशिक रूप से अच्छी थी जिसके लिए 2011-12 के कार्य योजना के अन्तर्गत 39.6 कि.मी. में विशेष मरम्मत एवं 19.64 कि.मी. में विभाग द्वारा सामान्य मरम्मत अनुमोदित किया जा चुका था।
- ग्रामीण पथों की अवस्था घटिया थी एवं पथों की अधिकतम संख्या को मरम्मत एवं संधारण की जरूरत थी। 95.23 कि.मी. की कुल लम्बाई के 17 पथों (पी.एम.जी. एस.वाई के पथों को छोड़कर) की मरम्मत के लिए प्रमंडल द्वारा प्रशासनिक अनुमोदन के लिए आकलन प्रस्तुत किया गया था (अगस्त 2011)। पी.एम.जी.एस.वाई. पथों की अवस्था को कंडिका 2.1.12.5 में विमर्शित किया गया है।

¹⁸ दूसरे प्रमंडलों द्वारा बनाये गये पथ जो ग्रामीण विकास प्रमंडल को हस्तगत नहीं कराये गये को छोड़कर।

राज्य उच्च पथ

2.1.12.1 कार्यों की अपूर्णता

दो सड़कों के चौड़ीकरण एवं मजबूतीकरण कार्य मार्च 2011 तक ₹ 22.39 करोड़ खर्च करने के बाद अधुरे थे

- 76.25 कि.मी. की कुल लम्बाई की दो पथों¹⁹ के चौड़ीकरण एवं सशक्तिकरण का कार्य अगस्त 2007 एवं मई 2008 में स्वीकृत किया गया। इनमें से ₹ 36.38 करोड़ की लागत पर 64.25 कि.मी. के चौड़ीकरण एवं सशक्तिकरण कार्य अक्टूबर 2009 एवं जून 2010 के मध्य पूर्ण करने हेतु लिया गया। तथापि, ये कार्य मार्च 2011 तक ₹ 22.39 करोड़ के व्यय के बाद भी अपूर्ण पड़ी रही। ई.ई., आर.सी.डी. हजारीबाग द्वारा बताया गया (जून 2011) कि कार्यों की धीमी प्रगति, बिटूमिन की कमी, भूमि का अतिक्रमण, उपयोगिता के विस्थापन आदि के अलावे चुनाव होने, बंदी की घोषणा, कार्यों की अपूर्णता के कारण रहे, जिसके लिए संवेदक को कार्य में शीघ्रता लाने का निर्देश दिये गये थे और विभाग नियमित अनुश्रवण द्वारा इन समस्याओं के समाधान की कोशिश कर रहा था।
- दो पथों (जिन पर चौड़ीकरण एवं सशक्तिकरण प्रगति में था) पर आठ उच्च स्तरीय पुल का निर्माण अप्रैल 2007 एवं अगस्त 2009 के मध्य स्वीकृत किया गया। ₹ 9.90 करोड़ के सहमत लागत पर जुलाई 2007 एवं अप्रैल 2010 के मध्य इन पुलों के निर्माण को प्रारंभ किया गया। सात पुलों को दिसम्बर 2008 एवं मार्च 2011 के मध्य एवं एक पुल अप्रैल 2011 तक पूर्ण करना था। पहूंच पथों के निर्माण के लिये मुख्यतः वांछित भूमि 7.86 एकड़ का अधिग्रहण नहीं होने के कारण ₹ 4.76 करोड़ का व्यय करने के बाद भी मार्च 2011 तक ये सभी पुल अपूर्ण पड़ी थी।

2.1.12.2 राज्य उच्च पथों की अवस्था अपरिवर्तित

2008-11 के दौरान जिला में राज्य उच्च पथों की अवस्था तालिका-8 में दर्शित है:

तालिका-8
जिला में राज्य उच्च पथों की अवस्था

(कि.मी.में)

वर्ष	पथों की अवस्था			एकल लेन		मध्यवर्ती लेन		दोहरा लेन	
	सं.	लम्बाई	तुलनात्मक लम्बाई ²⁰	सं.	लम्बाई	सं.	लम्बाई	सं.	लम्बाई
2008-09	10	170.87	201.98	6	108.37	3	58.63	1	3.87
2009-10	11	171.08	202.29	6	108.37	4	58.84 ²¹	1	3.87
2010-11	11	171.08	202.29	6	108.37	4	58.84	1	3.87

(स्रोत: पथ निर्माण प्रमंडल)

यद्यपि, दो पथों के चौड़ीकरण एवं सशक्तिकरण अक्टूबर 2008 एवं मार्च 2009 में लिया गया जिन्हें अक्टूबर 2009 एवं जून 2010 तक पूर्ण करना था पर कार्य की अपूर्णता के कारण 2008-11 के दौरान जिले में राज्य उच्च पथों की लम्बाई एवं परिवहन मार्ग अपरिवर्तित रहा।

ग्रामीण पथों की अवस्था

प्रधानमंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाई.) और राज्य योजना के अन्तर्गत जिले में ग्रामीण पथों का निर्माण उन्नयन एवं संधारण कार्य किया गया। पी.एम.जी.एस.वाई. को

¹⁹ हजारीबाग-कटकमसांडी-चतरा और हजारीबाग-बरकागांव-टंडवा पथ।

²⁰ एकल लेन वाली पथ के तुलना में इसे कैरेज वीड्थ (लेन) में वृद्धि से पथ की तुलनात्मक लम्बाई बढ़ जाती है।

²¹ राष्ट्रीय उच्च पथ-2 खंड के विस्तार का स्थानान्तरण के कारण 210 मीटर लम्बाई बढ़ गयी।

दसवें योजना अवधि के अन्त तक (2007) 500 से अधिक जनसंख्या वाले सभी ग्रामीण निवासों को सभी मौसम पथ संयोजकता प्रदान करने के लिए दिसम्बर 2000 में प्रारंभ किया गया था।

प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना

2.1.12.3 उद्देश्य की प्राप्ति नहीं होना

योजनागत प्रयोजन के लिए 2001-02 में एक सर्वेक्षण संचालित किया गया, जिसके आधार पर सभी ग्रामीण निवासों को सभी मौसम सड़क संयोजन प्रदान करने के लिए पी.एम.जी.एस.वाई. के अन्तर्गत सड़कों के चयन के लिए सड़कों का जिला कोर नेटवर्क तैयार किया गया। इसी मुख्य नेटवर्क से IV^{थे} चरण तक की सड़कों को स्वीकृत किया गया। 2005-06 में ग्रामीण निवासों का एक नवीन सर्वेक्षण संचालित किया गया।

इन सर्वेक्षणों के अनुसार, जिला के ग्रामीण निवासों का करीब 50 प्रतिशत (1,624 में से 816) सभी मौसम सड़कों से असंयोजित पाया गया। तदनुसार, पी.एम.जी.एस.वाई. के अन्तर्गत सभी असंयोजित ग्रामीण निवासों को संयोजकता प्रदान करने के लिए सड़कों का संशोधित कोर नेटवर्क एवं नयी संयोजकता प्राथमिकता सूची का कोर नेटवर्क (सी.एन.सी.पी.एल.) तैयार किया गया। सी.एन.सी.पी.एल. में 624.63 कि.मी. की लम्बाई के 185 सड़कें सम्मिलित थीं।

816 असंयोजित ग्रामीण निवासों में से 559 को संयोजकता देने के लिए, 2007-11 के दौरान जी.ओ.वाई. द्वारा 236.12 कि.मी. की कुल लम्बाई की 68 नयी सड़कों को सी.एन.सी.पी.एल. से स्वीकृत किया गया एवं पी.एम.जी.एस.वाई. के V^{वें} से VIII^{वें} चरण के अन्तर्गत लिया गया। 257 वासस्थानों²² को लक्षित संयोजकता प्रदान करने के लिए, 117 सड़कों को अभी भी स्वीकृत करना था। मार्च 2011 तक की इन सड़कों की भौतिक एवं वित्तीय प्रगति तालिका-9 में दिया गया है:

तालिका-9

पी.एम.जी.एस.वाई. के अन्तर्गत स्वीकृत सड़कों का भौतिक एवं वित्तीय प्रगति

(₹ करोड़ में)

चरण	संयोजन योग्य निवास		स्वीकृत सड़कें				पूर्ण सड़कें			अपूर्ण सड़कें		
	500 से उपर	500 से नीचे	सं.	लम्बाई कि.मी.	अनुमानित लागत	अनुबंध लागत	सं.	लम्बाई	व्यय	सं.	लम्बाई	व्यय
V	141	418	5	29.41	9.83	9.69	5	28.81	8.81	शून्य	शून्य	शून्य
VI			44	144.86	47.02	43.46	31	91.96	23.80	13	52.90	4.03
VII			1	5.50	1.83	1.76	शून्य	शून्य	शून्य	1	5.5	0.43
VIII			18	56.35	11.72	14.83	शून्य	शून्य	शून्य	18	56.35	2.47
कुल	114	418	68	236.12	70.40	69.74	36	120.77	32.61	32	114.75	6.93

(स्रोत: ग्रामीण कार्य प्रमंडल)

तालिका-9 से यह अवलोकित किया जा सकता है कि:

(i) सभी 500 से अधिक की जनसंख्या वाले निवासों को 2007 के अन्त तक सभी मौसम सड़क संयोजकता प्रदान करना था। फिर भी लेखापरीक्षा में पाया गया कि मार्च 2011 तक ऐसे 142 निवासों को संयोजन के लिए चयनित ही नहीं किया गया।

(ii) VI^{वें} चरण के 10.65 कि.मी. की कुल लम्बाई की 13 अपूर्ण सड़कों में से चार

²² वासस्थान के साथ जनसंख्या 1000 से अधिक = 18, 500-999 = 124 एवं 500 से कम = 115

VI^{वें} चरण के कुल 10.65 कि.मी. की चार पथों में से 9.55 कि.मी. की तीन पथों को पूर्ण नहीं किया जा सका

सड़कों का निर्माण मई एवं जून 2009 के मध्य प्रारंभ किया गया, जिसे ₹ 3.23 करोड़ के अनुबंधित लागत पर जून 2010 तक पूर्ण करना नियत था। इनमें से 1.10 कि.मी. की एक सड़क को अगस्त 2011 तक पूर्ण किया गया एवं शेष तीन सड़कें जिनकी कुल लम्बाई 9.55 कि.मी. थी संवेदक द्वारा कार्य की धीमी प्रगति, जिसके लिए कार्यपालक अभियंता द्वारा नोटिस भी दिया गया था (अगस्त 2011)के कारण पूर्ण नहीं किया गया जा सका। अगस्त 2011 तक इन अपूर्ण सड़कों पर ₹ 1.46 करोड़ व्यय किया जा चुका था।

2.1.12.4 निवासों की संयोजकता का त्रुटिपूर्ण सर्वेक्षण

लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि 2005-06 के अनुमोदित कोर नेटवर्क में 1,832.76 कि.मी. की 358 सड़कें सम्मिलित थीं। 2,576.46 कि.मी. की कुल लम्बाई की 581 सड़कों को शामिल करते हुये जून 2011 में यद्यपि, एक संशोधित कोर नेटवर्क तैयार किया गया। 743.70 कि.मी. लम्बाई वाली इन 223 सड़कों के लिए क्रमशः 1,000 एवं 500 से अधिक के जनसंख्यावाले 26 एवं 73 सहित 302 निवासों के संयोजकता का अतिरिक्त प्रावधान कर जोड़ा गया। पुनः मई 2011 में 2604.66 कि.मी. की कुल लम्बाई वाले 596 सड़कों के लिए अनुमोदित कोर नेटवर्क में जुड़े आवासों का गलत चित्रण, सड़क की सतह की स्थिति का गलत आकलन और 250 से अधिक की आबादी वाले आवासों का संशोधित कोर नेटवर्क में जोड़ा जाना प्रस्तावित थे, जैसा कि कार्यपालक अभियंता द्वारा उल्लेख किया गया। पी.एम.जी.एस.वाई. के अन्तर्गत सभी मौसम सड़क के जरिये से 302 निवास असंयोजित पड़ी रहीं क्योंकि 771.90 कि.मी. लम्बाई की 238 सड़कों का अतिरिक्त प्रावधान का संशोधित कोर नेटवर्क मई 2001 तक अनुमोदित नहीं हुआ।

2.1.12.5 पी.एम.जी.एस.वाई. के अन्तर्गत बनाये गये सड़कों का असंधारण

पी.एम.जी.एस.वाई. के संचालन नियमपुस्तिका के अनुसार, पी.एम.जी.एस.वाई. के अन्तर्गत निर्मित सड़कों का रख रखाव का लागत राज्य सरकार द्वारा वहन किया जाना था। अतिरिक्त, अनुबंध के संधारण अनुच्छेद में सड़कों की पूर्णता की तिथि से पाँच वर्षों तक का दोष दायित्व अवधि समाविष्ट था। इस अवधि के दौरान, संवेदक द्वारा हर महीने सड़कों का निरीक्षण अपेक्षित था और उन्हें सामान्य संधारण एवं आवश्यक सुधारों द्वारा सड़क को यातायात के लायक प्रशस्त रखना था।

अभिलेखों की संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि ग्रामीण कार्य प्रमंडल द्वारा 356.36 कि.मी. कुल लम्बाई की 62 सड़कें जो पी.एम.जी.एस.वाई. के चरण I से IV के अन्तर्गत 2003-11 के दौरान पूर्ण की गयी थी, के मरम्मत एवं संधारण के लिए मार्च 2011 तक ₹ 13.35 करोड़ की आवश्यकता निर्धारित किया गया था। यद्यपि, मार्च 2011 तक प्रमंडल को निधि प्राप्त कराया जाना था। बाकी अनुबंध के अन्तर्गत संवेदकों द्वारा सड़कों के वांछित मरम्मत एवं संधारण करने के संबंध में प्रमंडल में कोई दस्तावेजीय साक्ष्य उपलब्ध नहीं था।

इस प्रकार ग्रामीण निवासों को सभी मौसम सड़कों को प्रदान करने का पी.एम.जी.एस.वाई. का प्राथमिक उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ।

2.1.12.6 राज्य योजना के अन्तर्गत ग्रामीण सड़कें

33.15 कि.मी. की कुल लम्बाई की 10 ग्रामीण सड़कों के निर्माण/सतह नवीकरण/विशेष मरम्मति ₹ 4.50 करोड़ के अनुबंधीय लागत पर 2008-09 में आरंभ किया गया था। इनमें से, 29.49 कि.मी. की कुल लम्बाई की आठ सड़कों का कार्य मार्च 2011 तक ₹ 3.76

करोड़ के व्यय करने के बाद पूर्ण हो गया था। यद्यपि, दो सड़कों²³ की मरम्मत ₹ 44.15 लाख के अनुबंधीय लागत पर मार्च 2009 तक पूर्ण करने के लिए जनवरी एवं फरवरी 2009 में शुरू किया गया पर मार्च 2011 तक ₹ 17.39 लाख के व्यय करने के बाद पूर्ण नहीं किया जा सका क्योंकि संवेदक द्वारा कार्य नहीं किया गया एवं विभाग द्वारा 2009-11 के दौरान निधि का आवंटन नहीं हुआ।

2.1.12.7 ग्रामीण पुलों की अवस्था

वर्षभर संयोजन प्रदान करने के लिए मुख्य मंत्री ग्राम सेतु योजना के अन्तर्गत ग्रामीण क्षेत्रों में उच्च स्तरीय पुलों को स्वीकृत किया जाता है। ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल, पंचायती राज एवं राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम (विशेष प्रमंडल) विभाग (पी.आर.एन.आर.ई.पी) के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत जिलों में पुलों के निर्माण के लिए उत्तरदायी है।

पी.आर.एन.आर.ई.पी. द्वारा 2008-11 के दौरान, 36 पुलों का निर्माण स्वीकृत किया गया। इनमें से, 22 पुलों को फरवरी 2012 एवं जून 2013 के मध्य पूर्णता के लिए ₹ 40.06 करोड़ के अनुबंधीय लागत पर 2011-12 (अगस्त 2011 तक) में प्रारंभ किया गया। उसमें से, दो पुलों को ₹ 3.02 करोड़ पर पूर्ण कर दिया गया और अनुबंधीय लागत के ₹ 37.04 करोड़ के शेष 20 पुल निर्माणाधीन थे। यद्यपि यह देखा गया कि 14 पुलों को अभी भी शुरू किया जाना था (अगस्त 2011) क्योंकि निविदा का अन्तिमीकरण नहीं हुआ था और बाकी छः पुलों को विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन अनुमोदित नहीं था, भौतिक प्रगति आकलित बिल ऑफ क्वानटीटी का पाँच से 80 प्रतिशत के बीच था।

2.1.13 ग्रामीण विद्युतीकरण

2.1.13.1 राजीव गाँधी ग्रामीण विद्युतीकरण

भारत सरकार द्वारा मार्च 2005 में राजीव गाँधी ग्रामीण विद्युतीकरण योजना (आर.जी. जी.भी.आई.) सभी ग्रामीण घरों (आर.एच.एच.) को पाँच साल के अन्दर मार्च 2010 तक विद्युत उपलब्ध कराने के उद्देश्य से प्रारम्भ किया गया। भारत सरकार ने ग्रामीण विद्युतीकरण नीति (आर.ई.पी.) अधिसूचित किया (अगस्त 2006) जिसमें 2009 तक सभी घरों को उचित दर पर विश्वसनीय विद्युत आपूर्ति का तथा 2012 तक प्रति घर प्रति दिन एक इकाई न्यूनतम जीवन रेखा विद्युत खपत का लक्ष्य रखा गया।

ग्रामीण विद्युतीकरण कॉरपोरेशन (आर.ई.सी.) योजना के कार्यान्वयन एवं वित्त प्रदान करने के लिए एक केन्द्रक अभिकरण के रूप में था। सरकारी सहाय्य/ऋण के रूप में परियोजनाओं को वित्त प्रदान करने के अलावे आर.ई.सी. का प्राथमिक दायित्व कार्यान्वयन, योजना से सम्बन्धित खर्च की पूर्ति, परियोजना के आकलन और प्री एवार्ड और पोस्ट एवार्ड दोनों स्तरों पर परियोजना का मुल्यांकन और अनुश्रवण एवं पर्यवेक्षण गुण नियंत्रण सुनिश्चित करना था।

आर.जी.जी.वी.वाई के उद्देश्य थे:

- वैसे ब्लॉक में 33/11के.वी. (या 66/11के.वी.) के पर्याप्त क्षमता का विद्युत उपकेन्द्र (पी.एस.एस.) एवं लाईन्स के सहारे आर.ई.डी.बी.²⁴ उपलब्ध कराना जहां ये विद्यमान नहीं थे।

²³ बरगड़डा से लापुंग वाया बहीमार एवं बेलो पेटो से सयाल ।

²⁴ रूरल विद्युतीकरण वितरण बैकबोन (आर.ई.डी.बी.) का अर्थ पर्याप्त क्षमता के पावर सबस्टेशन.(33/11के.वी. या 66/11 के.वी.) और विद्युत वितरण के लिए लाईन्स।

- ग्रामीण विद्युतीकरण संरचना की सृष्टि करना जैसे - अविद्युतीकृत गाँवों/निवासों का विद्युतीकरण और उपयुक्त क्षमता के वितरण ट्रांसफार्मर उपलब्ध कराना।
- ऐसे गाँव जहाँ ग्रीड सम्पर्क या तो साध्य नहीं थे या लागत प्रभावी नहीं थे, वैसे गाँवों को परम्परागत उर्जावाले विकेन्द्रीकृत उत्पादन-सह-वितरण केन्द्र में उपबंधित करना।
- कृषि एवं अन्य प्रक्रिया की आवश्यकता की पूर्ति करना, जिसमें सिंचाई पम्प सेट, लघु एवं मध्यम उद्योग, शीत गृह श्रृंखला, स्वास्थ्य केन्द्र, व्यापक ग्रामीण विकास हेतु शिक्षा एवं सूचना प्राद्योगिकी, रोजगार सृजन तथा गरीबी उन्मूलन शामिल है; एवं
- अविद्युतीकृत गरीबी रेखा से नीचे (बी.पी.एल.) के घरों को शत प्रतिशत पूंजीगत अनुदान के द्वारा विद्युतीकरण।

आर.जी.जी.वी.वाई. के अन्तर्गत 10वीं और 11वीं पंचवर्षीय योजना की अवधि में झारखण्ड राज्य में 27,174 गाँवों का विद्युतीकरण करना था, जिसमें 19,712 अविद्युतीकृत (यू.ई.) और पूर्व विद्युतीकृत गाँवों (डी.ई.) और 7,462 विद्युतीकृत गाँवों एवं अविद्युतीकृत टोलों ई.वी.यू.टी.²⁵ सम्मिलित था, जिसकी कुल लागत ₹ 2,662.61 करोड़ था।

2.1.13.2 योजना

हजारीबाग जिला में सरकार ने (जुलाई 2005) में दामोदर घाटी निगम (डी.वी.सी.) को परियोजना के कार्यान्वयन का काम सुपूर्द किया, जिसने मई 2006 में जिला के लिए विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन (डी.पी.आर.) तैयार किया, जिसकी परियोजना लागत ₹ 151.60 करोड़ था। इस कार्य को मार्च 2008 में मेर्सस लारसन एन्ड टुबरो को टर्न की के आधार पर कुल निविदा मूल्य ₹ 138.82 करोड़ रुपये पर आवंटित किया गया। जबकि मार्ग सर्वेक्षण के बाद आवंटित लागत को पूर्णरीक्षित (अगस्त 2009) कर ₹ 154.15 करोड़ किया गया। आर.जी.जी.वी.वाई. के कार्यान्वयन में लेखापरीक्षा के दौरान निम्नलिखित टिप्पणीयां अवलोकित की गईं:

2.1.13.3 ग्रामीण गृह वासों में मीटर अधिष्ठापन

यद्यपि 84,382 मीटर स्थापित किये गये, जे. एस.ई.बी. द्वारा मीटर रीडिंग नहीं लिया गया एवं बी.पी.एल. उपभोक्ताओं को ₹ 32 प्रति मास के समान दर पर विपत्र दिया जा रहा था। इस तरह मीटर पर ₹ 9.86 करोड़ का व्यर्थ व्यय हुआ

सितम्बर 2009 तक 85,000 अविद्युतीकृत बी.पी.एल. परिवारों को एक बिन्दु मीटर सेवा विद्युत संयोजन प्रदान किया जाना था। मार्च 2011 तक ठेकेदार ने 84,382 बी.पी.एल. गृह वासों में मीटर अधिष्ठापन किये। यद्यपि योजना के अनुसार बी.पी.एल. उपभोक्ताओं द्वारा वास्तव में उपयोग की गई बिजली की मात्रा को दर्ज करने के लिए मीटर स्थापित किये गये थे, लेकिन झारखण्ड राज्य विद्युत परिषद (झा.रा.वि.प.) द्वारा मीटर पठन नहीं लिया जा रहा था, और बी.पी.एल. उपभोक्ताओं को बिना मीटर पठन के, समान मूल्य ₹ 32 प्रतिमाह के दर से विपत्र दिया जा रहा था। इस तरह मीटर अधिष्ठापन के उद्देश्य की पूर्ति नहीं हुयी, और मीटर खरीद के उपर ₹ 9.86²⁶ करोड़ का व्यर्थ व्यय हुआ।

लेखा परीक्षा ने पाया कि केन्द्रीय विद्युत प्राधिकार के निर्धारित मानक प्रतिमाह एक ट्रीपींग के विरुद्ध 2009-11 के दौरान जिले में प्रतिमाह 108 से 184 ट्रीपींगस हुए, जो घटिया गुणवत्ता की विद्युत आपूर्ति को इंगित करता है, इस तरह आर.ई.पी. के उद्देश्यों की पूर्ति नहीं हुई।

²⁵ विद्युतीकृत गाँवों अविद्युतीकृत टोलों।

²⁶ 84,382 उर्जा मीटर गुणा ₹1,168 ।

2.1.13.4 अनुश्रवण और प्रतिवेदन

विद्युत मंत्रालय, भारत सरकार के एक आदेश तारीख 6 फरवरी 2008 के अनुसार परियोजना कार्यान्वयन अभिकरण (पी.आई.ए.) को तृतीय पक्ष निरीक्षण एजेंसी की नियुक्ति करनी थी जिसका उत्तरदायित्व यह सुनिश्चित करना था कि लगाये गये सभी सामग्रियों तथा वर्कमैनसीप निर्धारित विनिवेश के अनुरूप थे। यह निरीक्षण प्रत्येक परियोजना के लगभग पचास प्रतिशत गाँवों का रैन्डम नमूना के आधार पर करना था। इस कार्य के लिए डी.वी.सी. ने जिला में कार्यदेश के अवधि के 15 महीने बाद मेसर्स बिको लौरी लिमिटेड को जारी विद्युतीकरण कार्यों का तृतीय पक्ष निरीक्षण के लिए नियुक्त किया (मई 2009), तब तक 336 गाँवों का विद्युतीकरण पहले ही पूर्ण हो चुका था। इस तरह तृतीय पक्ष निरीक्षण के नियुक्ति में विलम्ब के कारण 336 गाँवों में चल रहे विद्युतीकरण कार्यों का निरीक्षण नहीं हो सका।

रोजगार सृजन

केन्द्र और राज्य सरकारों ने गरीबी, रोजगार का न होना और ग्रामीण अर्थव्यवस्था की प्रगति के धीमी रफ्तार को संभालने के लिए बहुत उपाय शुरू किए हैं। भारत सरकार द्वारा प्रायोजित दो मुख्य योजनाएँ महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) और स्वर्णजयंति ग्राम स्वरोजगार योजना (एस.जी.एस.वाई) हैं जो ग्रामीण क्षेत्रों में रोजगार प्रदान करते हैं।

2.1.14 महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम

जिले में महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) का कार्यान्वयन फरवरी 2006 से किया जा रहा है। महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी अधिनियम (मनरेगा) का मूल उद्देश्य सभी इच्छुक ग्रामीण परिवारों के सदस्यों को एक वित्तीय वर्ष में कम से कम 100 दिनों के निश्चित रोजगार देकर ग्रामीण क्षेत्रों में आजीविका सुरक्षा में वृद्धि करना है। जिला कार्यक्रम समन्वयक (डी.पी.सी.), प्रखण्ड कार्यक्रम पदाधिकारी (बी.पी.ओ.) और पंचायत सचिवों (पी.एस.) क्रमशः जिला, प्रखण्ड और ग्राम पंचायत (जी.पी.) स्तरों पर योजना के कार्यान्वयन के लिए जिम्मेवार हैं।

2.1.14.1 महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार योजना (मनरेगा) के तहत वार्षिक कार्य योजना की तैयारी

मनरेगा का आपरेशनल मार्गदर्शिका के अनुसार, परियोजना की वार्षिक कार्य योजना (ए.ए.पी.) और श्रम बजट, प्रत्येक वर्ष दिसम्बर के अंत तक नये वित्तीय वर्ष प्रारंभ होने के पहले, तैयार किया जाना है। इसमें आगे विहित है कि ए.ए.पी. एक कार्य योजना होगा जो पूरे एक वित्तीय वर्ष में किये जाने वाले कार्यों को पहचान करेगा। कोई भी नया कार्य लेने की स्थिति में उसके आवश्यक होने और प्रतिफल के आधार पर औचित्य बताना जरूरी था। वार्षिक कार्य योजना में स्पष्ट रूप से कार्य के लिए उपस्थित माँग, पिछले वर्ष की माँग, पिछले वर्ष लिए गये कार्यों, जारी कार्यों और अगले वर्ष के लिए प्रस्तावित कार्यों, अनुमानित राशि और प्रस्तावित कार्यान्वयन एजेन्सियों के बारे में जानकारी रहना था।

मनरेगा मार्गदर्शिका के अनुसार वार्षिक कार्य योजनाएँ नहीं बनी थीं

लेखापरीक्षा जाँच में पता चला कि 2008-11 के वार्षिक कार्य योजनायें केवल अगले वर्ष के प्रस्तावित कार्यों और अनुमानित राशि को ही दर्शाया था। अतः मनरेगा मार्गदर्शिका के अनुसार वार्षिक कार्य योजनाएँ नहीं बनी थीं।

चूँकि वार्षिक कार्य योजनाओं में जारी कार्यों को शामिल नहीं किया गया था और बजट मांग में इन जारी कार्यों को सम्मिलित नहीं किया गया था, अतः विलम्ब से मजदूरी भुगतान, जैसा कंडिका 2.1.14.3 में दिया गया है, और अपूर्ण कार्यों को बंद किये जाने की संभावना से इंकार नहीं किया जा सकता था।

2.1.14.2 रोजगार सृजन में कमी

मनरेगा के अन्तर्गत निबंधन के लिए एक व्यक्ति को स्वयं उपस्थित होकर और मौखिक प्रार्थना करना था। अधिनियम के अन्तर्गत पंजीकृत होने के इच्छुक लोगों की पहचान के लिए द्वार-द्वार सर्वेक्षण करना था। परिवारों को अधिकतम अवसर प्रदान करने हेतु ग्राम पंचायत स्तर पर वर्ष भर पंजीकृत किया जाना था जिससे कि वे पलायन नहीं करें। ग्राम पंचायत को पंजीयन के बाद परिवारों को जॉब कार्ड²⁷ निर्गत करना था। रोजगार के लिए प्रत्येक परिवार को आवेदन देने थे। यह पाया गया कि योजना के कार्यन्वयन के लिए आवश्यकता आधारित वार्षिक कार्य योजनाएँ और परिवारों के बीच जागरूकता के अभाव के कारण 100 दिनों का मजदूरी युक्त रोजगार देने में कमी हुई थी। विवरण तालिका-10 में दिए गए हैं:

तालिका-10
मजदूरी रोजगार में कमी का व्योरा

वर्ष	कुल परिवारों की संख्या जिन्हें जॉब कार्ड निर्गत किया गया	परिवारों की संख्या जिन्हें रोजगार दिए गए	परिवारों की संख्या जो 100 दिनों का मजदूरी रोजगार पूरा किए	परिवारों के संदर्भ में कमियाँ जो 100 दिनों का मजदूरी रोजगार नहीं प्राप्त किए (प्रतिशत में)
2008-09	171078	48298	3740	98
2009-10	177118	58419	6217	96
2010-11	180909	53315	2689	99

(स्रोत: डी.आर.डी.ए. का अभिलेख)

वर्ष 2008-11 के दौरान परिवारों को 100 दिनों की मजदूरी रोजगार प्रदान करने में 99 प्रतिशत तक की कमी थी

तालिका-10 इंगित करता है कि वर्ष 2008-11 के दौरान परिवारों को 100 दिनों की मजदूरी वाले रोजगार प्रदान करने में 99 प्रतिशत तक की कमी थी। इसके अतिरिक्त, यह पाया गया कि 2008-11 के दौरान जिले में प्राप्त निधि (भारत सरकार ₹ 168.35 करोड़, राज्य सरकार ₹ 13.09 करोड़ और प्रारंभ शेष ₹ 5.35 करोड़) रोजगार सृजन हेतु खर्च नहीं किये जा सके थे जो योजना के मुख्य उद्देश्य को विफल किया।

2.1.14.3 मजदूरी का नही/विलंबित भुगतान

परियोजना मार्गदर्शिका के अनुसार, मजदूरी का भुगतान साप्ताहिक आधार पर करना था, और हर हाल में एक पक्ष के अन्दर की तिथियों में करना था जब मजदूर कार्यरत हों। मजदूरी के भुगतान में विलम्ब की दशा में मजदूर, मजदूरी भुगतान अधिनियम 1936 के प्रावधानों के अनुसार क्षतिपूर्ति के हकदार थे। क्षतिपूर्ति लागत राज्य सरकार द्वारा वहन करना था।

²⁷ जॉब कार्ड में परिवारों के बारे में स्थायी सूचना यथा पंजीयन संख्या और परिवार के सभी वयस्क सदस्यों का वर्णन, आयु और लिंग रहता है।

मजदूरी का भुगतान 12 से 24 माह से अधिक के विलम्ब से हुआ

तीन प्रमंडलों²⁸ के अभिलेखों की संवीक्षा (अप्रैल एवं मई 2011) से ज्ञात हुआ कि मजदूरों का ₹ 64.53 लाख की राशि की मजदूरी का भुगतान नहीं हुआ एवं ₹ 55.34 लाख के मजदूरी का भुगतान 12 से 24 माह से अधिक के विलम्ब से हुआ जैसा कि नीचे विमर्शित है:

- 2010-11 के दौरान, अकुशल मजदूरों के मजदूरी के खाता में ₹ 1.43 करोड़ के भुगतान करने के विरुद्ध कार्यपालक अभियंता (ई.ई.) राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार कार्यक्रम (एन.आर.ई.पी.) हजारीबाग द्वारा ₹ 1.29 करोड़ का भुगतान किया गया। परिणामस्वरूप, ₹ 13.97 लाख मजदूरी की राशि का भुगतान नहीं किया गया। अभुगतित मजदूरी की अवधि का निर्धारण नहीं किया जा सका क्योंकि प्रमंडल में मस्टर रौल उपलब्ध नहीं था। यद्यपि, दो कार्यो²⁹ से संबंधित उपलब्ध मस्टर रौल की संवीक्षा से उद्घाटित हुआ कि ₹ 13.97 लाख के अभुगतेय मजदूरी में से मार्च एवं अप्रैल 2010 के मध्य संलग्न मजदूरों को ₹ 99 प्रति दिन की दर पर ₹ 1.55 लाख का भुगतान नहीं किया गया था। अतः मार्च 2011 तक भुगतान करने में 12 माह से अधिक का विलम्ब हुआ।

इसे इंगित करने पर, ई.ई. ने उत्तर (सितम्बर 2011) दिया कि 2 अगस्त 2011 को इन दो कार्यो का मापी किया गया एवं ₹ 1.55 लाख लाभूक समितियों को भुगतान कर दिया गया। शेष कार्यो से संबंधित कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया।

उत्तर इंगित किया कि 16 माह (अगस्त 2011 तक) से अधिक के विलम्ब के बाद भी मजदूरों को मजदूरी का भुगतान सुनिश्चित नहीं किया गया और राशि लाभूक समितियों को भुगतान किया गया।

- ई.ई., एन.आर.ई.पी. हजारीबाग द्वारा नवम्बर 2008 एवं अगस्त 2009 के मध्य दो कार्यो³⁰ में संलग्न मजदूरों को 24 माह से अधिक तक ₹ 1.73 लाख की मजदूरी का भुगतान नहीं किया गया जबकि मार्च 2009 तक प्रमंडल के पास ₹ 25.02 लाख की निधि उपलब्ध था।

ई.ई. ने उत्तर दिया (सितम्बर 2011) कि दिसम्बर 2008 एवं जनवरी 2010 के मध्य राशि का भुगतान लाभूक समिति को पहले ही कर दिया गया था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि मजदूरों को मजदूरी का भुगतान नहीं किया गया था जबकि लाभूक समिति के पास राशि उपलब्ध था।

- ग्राम कोनहर चबूतरा से ग्राम मंडीग्रहा तक श्रेणी-I सड़क के निर्माण में संलग्न मजदूरों (नवम्बर एवं दिसम्बर 2008) को छः महीने से अधिक के अंतराल के बाद ई.ई., एन.आर.ई.पी., हजारीबाग द्वारा ₹ 52,992 के मजदूरी का भुगतान किया गया (जून 2009)।
- ई.ई., ग्रामीण विकास विशेष (आर.डी.एस.) प्रमंडल, हजारीबाग के अभिलेखों से प्रकटित हुआ कि मजदूरी का ₹ एक करोड़ के दायित्व का सृजन (मई एवं मार्च 2011 के मध्य) किया गया। अतिरिक्त में, ई.ई. द्वारा डी.डी.सी. हजारीबाग से लम्बित मजदूरी के भुगतान के लिए निधि विमुक्त करने का अनुरोध (अप्रैल 2011) किया गया। इनमें से, ₹ 51.20 लाख का भुगतान 24 महीने तक के विलम्ब से मई 2011 में किया गया एवं ₹ 48.83 लाख के शेष राशि की भुगतान अभी भी करना बाकी था (मई 2011)।

²⁸ एम.आई., एन.आर.ई.पी. एवं आर.डी.एस. प्रमंडल हजारीबाग।

²⁹ रेवार ग्राम में पीपराटांड से मो. सत्तार खान के घर तक मोरम सड़क एवं दातें ग्राम में जमुनिया आहर पुनरुद्धार।

³⁰ कोनहर चबूतरा से मंडीग्रहा एवं लावा कुन्डर विद्यालय से सालोनी टांड तक ग्रेड-I सड़कें।

- ई.ई., लघु सिंचाई (एम.आई.) प्रमंडल, हजारीबाग द्वारा मजदूरों को जो दो कार्य³¹ में दिसम्बर 2008 एवं मार्च 2010 के मध्य नियोजित थे ₹ 3.61 लाख के मजदूरी का भुगतान 23 और 117 दिन के सीमा के मध्य विलम्ब से किया गया।

अतः मजदूरों को मजदूरी का समय से भुगतान का विशेष उद्देश्य विफल रहा।

2.1.14.4 सम्पदाओं का असृजन

उत्पादक सम्पदा उत्पन्न करना मनरेगा के उद्देश्यों में एक था।

₹ 3.45 करोड़ व्यय करने एवं आंशिक क्रियान्वयन के बाद 113 कार्य बंद कर दिये गये

चार प्रमंडलों³² के अभिलेखों की संवीक्षा से प्रकटित हुआ कि 113 कार्य, ₹ 3.45 करोड़ का व्यय वहन करने और आंशिक क्रियान्वयन के बाद बंद हो गये जैसा कि नीचे विमर्शित है:

- तीन प्रमंडलों³³ के अभिलेखों की संवीक्षा (अप्रैल से मई 2011) से प्रकटित हुआ कि मेटल की सड़क, कुआँ एवं चेक डैम के निर्माण, तालाब एवं आहरों³⁴ का पुनरुद्धार आदि से संबंधित 101 परियोजनाओं को तीन महीने के अन्दर पूर्ण करने के लिए ₹ 5.52 करोड़ की अनुमानित लागत पर स्वीकृत किया गया (मई 2006 एवं दिसम्बर 2008 के मध्य) तदनुसार, प्रमंडलों को मार्च 2011 तक ₹ 2.91 करोड़ आवंटित किया गया। यद्यपि, इन परियोजनाओं को (मई 2011) आंशिक क्रियान्वयन और इन अपूर्ण परियोजनाओं पर ₹ 2.73 करोड़ के कुल व्यय (परिशिष्ट-2.4) के वहन के बाद बंद कर दिया गया। इन परियोजनाओं को डी.सी. के आदेश से बंद किया गया क्योंकि 2006-09 के दौरान स्वीकृति के बाद लम्बे समय से इन परियोजनाओं की पूर्णता लम्बित थी।

उपरोक्त तथ्यों को इंगित करने पर ई.ई., एम.आई. प्रमंडल और आर.डी.एस. प्रमंडल द्वारा बताया गया (मई 2011) कि परियोजनाओं को मध्य में ही डी.सी. के आदेश से बंद कर दिया गया क्योंकि इन परियोजनाओं पर आगे व्यय वहन को निष्फल समझा गया। उत्तर से जाहिर था कि उत्पादक सम्पदा उत्पन्न करने के मानरेगा का उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हुई और अपूर्ण योजनायें अन्ततः बंद कर दी गई।

- तालाब के निर्माण, मृदा संरक्षण, वनरोपण, वनों को पुनर्वास, श्रेणी-I सड़क एवं स्थायी पौधशाला से संबंधित 12 कार्यो को प्रमंडलीय वन अधिकारी (डीएफओ), पश्चिमी प्रमंडल द्वारा आरंभ किया गया जो ₹ 71.88 लाख व्यय करने के बाद भी अपूर्ण रहे एवं डी.डी.सी. द्वारा बंद (सितम्बर 2009) कर दिये गये। अतः वन रोपण भूमि सुरक्षा एवं मृदा संरक्षण सुनिश्चित नहीं किया जा सका। चूँकि इन परियोजनाओं की पूर्णता एक लम्बे समय से लम्बित थी अतः कार्य को बीच में ही बंद कर दिया गया। अतः मनरेगा के अन्तर्गत रोजगार सृजन का उद्देश्य पूर्ण नहीं हुआ (परिशिष्ट-2.5)। डीएफओ, पश्चिमी प्रमंडल द्वारा अंतिम बैठक (सितम्बर 2011) में तथ्यों को स्वीकार किया गया।

2.1.14.5 सहायक दस्तावेजों के बिना लाभूकों को भुगतान

सचिव, ग्रामीण विकास विभाग ने मई 2010 में निर्देश/आदेश जारी किया कि लाभूक कमिटी³⁵ को मनरेगा के अन्तर्गत अनुशंसित योजनाओं में नहीं लगाया जायेगा। स्थल प्रबंधन

³¹ पंचखेरी मोड़ से महुआटाड़ मोड़ तक एवं बेरोकला पी.सी.सी. सड़क से कोलहुआकुदार तक श्रेणी-I सड़कें।

³² एम.आई., एन.आर.ई.पी., आर.डी.एस. एवं प्रमण्डलीय वन अधिकारी (पश्चिमी) हजारीबाग।

³³ एम.आई.एन.आर.ई.पी. एवं आर.डी.एस. प्रमंडलें।

³⁴ छोटे जल स्रोत।

³⁵ गाँव वालों की समितियाँ जिनका गठन ग्राम सभा के बैठक के बाद योजना कार्यान्वयन एवं अनुश्रवण के लिए किया गया है।

एवं मस्टर रौल का संधारण का देखरेख लेबर मेट्स³⁶ द्वारा किया जायेगा एवं सामग्रियों की आपूर्ति कार्यकारी एजेन्सी द्वारा स्वयं किया जायेगा। लाभूक समिति को सामग्रियों की खरीद के लिये दिया गया अग्रिम का समायोजन किया जाना था और आगे अग्रिम स्वीकृत नहीं किया जाना था।

अप्रैल एवं मई 2011 में ई.ई., एन.आर.इ.पी. एवं लघु सिंचाई प्रमंडल हजारीबाग, के अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि लाभूक समिति द्वारा कार्य कराया गया साथ ही उन्हें अग्रिम भी स्वीकृत किया गया जिसका समायोजन भी नहीं किया गया जिसका विवरण निम्नांकित है:

- कार्यपालक अभियंता, एन.आर.इ.पी., हजारीबाग ने जून 2010 एवं अक्टूबर 2010 के दौरान लाभूक समिति को 13 योजनाओं के क्रियान्वयन हेतु ₹ 24.33 लाख का अग्रिम दिया जो कि मार्च 2011 तक असमायोजित रहा। आगे, पाँच नमूना जाँचित योजना हेतु ₹ 36.40 लाख का अग्रिम जनवरी 2007 एवं सितम्बर 2008 के मध्य दिया गया।

लाभूक समिति द्वारा मार्च 2011 तक ₹ 24.35 लाख का प्रमाणक साथ ही सांविधिक राजस्व कटौति (रॉयल्टी और सेल्सटैक्स) हेतु ₹ 65,872 समर्पित किया गया। इस प्रकार ₹ 12.71 लाख एवं जिसमें राजस्व मद (रॉयल्टी) का ₹ 65,872 शामिल था लाभूक समितियों से वसूलनीय/समायोजित किये जाने थे (परिशिष्ट-2.6)।

- इसी प्रकार, कार्यपालक अभियंता, लघु सिंचाई प्रमंडल, हजारीबाग द्वारा मई 2010 एवं मार्च 2011 के दौरान लाभूक समिति को ₹ 28.19 लाख अग्रिम दिया गया जो कि अप्रैल 2011 तक भी असमायोजित रहा।

2.1.14.6 लाभूकों को बिना दस्तावेज के भुगतान

₹ 51.73 लाख के अनुमानित लागत पर 39 कुओं³⁷ के निर्माण को जनवरी 2008 में स्वीकृत किया गया। ई.ई., एम.आई. प्रमंडल, हजारीबाग को क्रियान्वयन अभिकरण के रूप में नामांकित किया गया एवं प्रमंडल को ₹ 20.69 लाख प्रदत्त किया गया। प्रमंडल द्वारा लाभूकों के जरिये से 28 कुओं का क्रियान्वयन प्रारंभ किया गया। मई 2011 तक, मापी पुस्तिका में इन्द्राज किये गये ₹ 22.79 लाख के कुल कार्य मूल्य के विरुद्ध लाभूकों को ₹ 17.79 लाख का अग्रिम दिया गया था। यद्यपि, ₹ 4.11 लाख के व्यय सहित, छः 10 फीट व्यास वाले कुओं के संबंध में लाभूकों द्वारा प्रस्तुत प्रमाणकों के नमूना जाँच से पता चला कि विभिन्न मस्टर रौल के जरिये समान अवधि के लिए समान मजदूरों के मजदूरी का भुगतान, मापी के तिथि में विसंगति एवं मजदूरों को काम पर रखने में असंगति, मजदूरों की उपस्थिति दर्शाने के बाद मस्टर रौल का रद्दीकरण, मस्टर रौल के जरिये दर्शित भुगतान एवं प्रगणित भुगतान में विभिन्नता इत्यादि के उदाहरण थे। ये सभी अनियमितताएँ लाभूकों को उचित दस्तावेज के बिना भुगतान को इंगित किया (परिशिष्ट-2.7)।

लेखापरीक्षा द्वारा इसे इंगित किये जाने पर, ई.ई. द्वारा बताया गया (सितम्बर 2011) कि लाभूकों द्वारा प्रस्तुत किये गये प्रमाणकों को प्रमंडल द्वारा स्वीकार नहीं किया गया क्योंकि इन प्रमाणकों को एम.आई.एस. प्रविष्टि नहीं किया गया था और अग्रिमों का समायोजन मापी पुस्तिका में मापे गये कार्य के आधार पर किया गया था। उत्तर तर्कसंगत नहीं था क्योंकि मापी पुस्तिका में प्रविष्टि कार्य मूल्यों को प्रमाणकों द्वारा समर्थित होना चाहिए।

³⁶ मस्टर रौल के अनुसूक्षण एवं स्थल पर कार्य के प्रबंधन हेतु अधिकृत व्यक्ति।

³⁷ 20' व्यास के 25, अनुमानित लागत ₹ 1.59 लाख प्रत्येक एवं 10' व्यास के 14, अनुमानित लागत ₹ 85,600 प्रत्येक।

2.1.14.7 व्यय के आँकड़ों में अंतर

राज्य नियोजन गारंटी आयुक्त एवं एम.आई.एस. को 2010-11 में प्रस्तुत आँकड़ों में अंतर था

मनरेगा के मार्गदर्शिका के अनुसार, ग्रामीण विकास मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा विकसित विस्तृत कम्प्यूटरीकृत एम.आई.एस. का उचित रख रखाव करने के लिए समय पर सूचना का अद्यतन होना आवश्यक है। एक समीक्षात्मक बैठक में जो 10 मई 2010 को हुआ, उपायुक्त, हजारीबाग ने प्रखण्ड विकास पदाधिकारियों और कार्यकारी एजेन्सियों को मासिक प्रगति प्रतिवेदन (एम.पी.आर) और एम.आई.एस. के बीच के अंतर का समाधान 15 मई 2010 तक करना सुनिश्चित करने को निर्देश दिया। अन्यथा दोषी कार्यकारी एजेन्सियों के विरुद्ध प्राथमिकियाँ (एफ.आई.आर.) दर्ज किए जायेंगे। यह पाया गया कि वर्ष 2010-11 में जिले में योजनान्तर्गत व्यय, जैसा कि राज्य रोजगार गारंटी आयुक्त को प्रतिवेदित किया गया था, ₹ 41.99 करोड़ था तथापि, एम.आई.एस. के अनुसार व्यय ₹ 36.94 करोड़ था। फलस्वरूप ₹ 5.05 करोड़ की विसंगति हुई। दोषी कार्यकारी एजेन्सियों के विरुद्ध कोई कार्यवाई नहीं की गई। इसके अतिरिक्त, ग्रामीण विकास और विशेष प्रमण्डल, हजारीबाग ने एम.आई.एस. में ₹ 3.34 करोड़ का अभिश्रव दर्ज नहीं किया था जो दुर्विनियोग, गबन और धोखाधड़ी के खतरों से भरा पड़ा था।

मनरेगा मार्गदर्शिका के अनुसार योजना के विस्तृत एवं लगातार निर्धारण सुनिश्चित करने हेतु, राज्य स्तर और जिला स्तर के पदाधिकारियों को कम से कम क्रमशः दो प्रतिशत और 10 प्रतिशत कार्यों का निरीक्षण करने थे जबकि प्रखण्ड स्तर के पदाधिकारियों को 100 प्रतिशत कार्यों का निरीक्षण करना था। तथापि, निरीक्षण का अनुसूची उनके द्वारा नहीं तैयार किया गया था और वे मार्गदर्शिका के अनुसार निरीक्षण नहीं किए।

2.1.15 इन्दिरा आवास योजना

इन्दिरा आवास योजना (आइ.ए.वाई.) अनुसूचित जातियों, अनुसूचित जनजातियों और गरीबी रेखा से नीचे (बी.पी.एल.) रहने वाले लोगों को ग्रामीण क्षेत्रों में आवास बनाने के लिए वित्तीय सहायता प्रदान करने का वादा करती है। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी:

विभिन्न गाँवों में निर्माण हेतु लिये गये आवासों में से 50 से 100 प्रतिशत अपूर्ण रहे

- हजारीबाग जिला में 2008-11 के दौरान आइ.ए.वाई.की भौतिक उपलब्धि असंतोषजनक थे क्योंकि विभिन्न गावों में निर्माण हेतु लिये गये आवासों विभिन्न स्तरों पर पर्यवेक्षण और अनुश्रवण के अभाव में 50 से 100 प्रतिशत तक अपूर्ण थे जैसा कि तालिका-11 में वर्णित है:

तालिका-11

इन्दिरा आवास योजनान्तर्गत अपूर्ण आवास

योजना	वर्ष	पिछले वर्षों के अपूर्ण आवास	लक्ष्य	निर्माण हेतु लिए गये	कुल आवास	अपूर्ण आवास (प्रतिशत)
सामान्य	2008-09	848	1893	1786	2634	1492 (57)
	2009-10	1492	3160	4797	6289	5220 (83)
	2010-11	5220	7102	7102	12322	7176(58)
उन्नयन	2008-09	284	1103	1103	1387	699(50)
	2009-10	699	921	792	1491	1081(73)
	2010-11	1081	शून्य	शून्य	1081	649(60)
नक्सल प्रभावित सामान्य	2009-10	शून्य	5495	5519	5519	5519(100)
	2010-11	5519	शून्य	शून्य	5519	4533(82)
नक्सल प्रभावित उन्नयन	2009-10	शून्य	3205	2164	2164	2156(100)
	2010-11	2156	शून्य	शून्य	2156	1875(87)

(स्रोत: डी.आर.डी.ए. का अभिलेख)

- आई.ए.वाई मार्गदर्शिका के अनुसार, प्रत्येक आई.ए.वाई. आवास में स्वच्छ शौचालय और धुआँ रहित चुल्हा बनाने थे। हजारीबाग सदर, पदमा और कटकमदाग प्रखण्डों के गावों का भौतिक सत्यापन में यह पाया गया कि पर्यवेक्षण और निरीक्षण के अभाव में ईंधन दक्ष धुआँ रहित चुल्हा और स्वच्छ शौचालय किसी भी आई.ए.वाई. आवास में नहीं प्रदान किए गए थे।

आई.ए.वाई. के सभी पहलुओं का निकट का अनुश्रवण जिला, अनुमण्डल और प्रखण्ड स्तरों के पदाधिकारियों के द्वारा क्षेत्र भ्रमण कर करना था। डी.सी. और अन्य जिला पदाधिकारियों के द्वारा अनुश्रवण और निरीक्षण के अभाव में योजनाओं/कार्यक्रमों के क्रियान्वयन पर विपरीत प्रभाव पड़ा।

2.1.16 पिछड़ा क्षेत्र अनुदान राशि

पिछड़ा क्षेत्र अनुदान राशि (बी.आर.जी.एफ.) विकास में क्षेत्रीय असंतुलनों को सुधारने के लिए बनाया गया था। इस निधि से जिले में स्थित विकासात्मक प्रवाहों को अनुपूरित और इकट्ठा करने के लिए वित्तीय सहायता प्रदान किया जाना था। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी:

2.1.16.1 भौतिक उपलब्धियाँ

जिला में बी.आर.जी.एफ. का भौतिक उपलब्धि तालिका-12 में दिए गए हैं:

तालिका-12

बी.आर.जी.एफ. अन्तर्गत कार्यों का भौतिक उपलब्धि

वर्ष	पूर्व वर्षों का लंबित कार्य	लिए गए कार्य	कुल कार्य	पूर्ण हुए कार्य (प्रतिशत)	कार्य जो पुरे किए जाने थे
2008-09	शून्य	124	124	शून्य	124
2009-10	124	13	137	93(68)	44
2010-11	44	184	228	50 (22)	178
कुल		321		143 (45)	

(स्रोत: जिला योजना पदाधिकारी, हजारीबाग)

कमजोर आन्तरिक नियंत्रण के कारण 2009-11 में केवल 93 (68 प्रतिशत) और 50 (22 प्रतिशत) कार्य सम्पादित किये गये

2008-11 के दौरान, 321 कार्यों (पंचायत भवन-64, आई.सी.डी.एस. आँगनबाड़ी केन्द्र-208, राजीव गाँधी सुविधा केन्द्र-47 समाहरणालय परिसर में पी.सी.सी. रोड-01, पुल-1) लिए गये थे। ऊपर के सारणी से यह स्पष्ट है कि 2008-09 में कोई भी कार्य पूर्ण नहीं हुए थे। 2009-10 और 2010-11 में कमजोर आंतरिक नियंत्रण होने के कारण, क्रमशः मात्र

93 (68 प्रतिशत) और 50 (22 प्रतिशत) कार्यों को पूरा किया गया था। जिला योजना पदाधिकारी देर से कार्यों के कार्यान्वयन के तथ्यों को स्वीकार किए और बताए (सितम्बर 2011) कि कार्यों की मासिक समीक्षाएँ की जाती रही थीं जिसमें कार्यकारी एजेन्सियों को दिशानिर्देश जाते रहे थे कि वे नियत समय पर कार्य पूरा करें।

2.1.16.2 पंचायत भवन एवं आँगनबाड़ी भवनों के निर्माण में विलंब

उपायुक्त, हजारीबाग ने दिसम्बर 2008 में चार पंचायत भवनों³⁸ एवं सात आँगनबाड़ी केन्द्रों³⁹ का निर्माण कार्य ₹ 1.13 करोड़ की अनुमानित लागत से मार्च 2009 तक पूरा करने की स्वीकृति प्रदान किया। ई.ई., ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडल (आर.डी.एस.डी.), हजारीबाग को इन कार्यों के लिए क्रियान्वयन एजेन्सी बनाया गया और प्रमण्डल को दिसम्बर 2008 से मार्च 2009 के दौरान ₹ 1.01 करोड़ का राशि उपलब्ध कराया गया।

अभिलेखों के जाँच (अप्रैल 2011) में पाया गया कि प्रमंडल ने विभागीय कार्य प्रारंभ किया एवं दिसम्बर 2008 एवं मार्च 2009 में ₹ 1.01 करोड़ अग्रिम सहायक अभियंता/कनीय अभियंता को दिया। कार्य नियत अवधि में पूरा नहीं किए जाने के कारण उपायुक्त, हजारीबाग ने नवम्बर 2010 के एक मिटिंग में संबंधित कार्यपालक अभियंता को इन कार्यों को दिसम्बर 2010 तक पूरा करने का निर्देश दिया। फिर भी उक्त कार्य ₹ 64.72 लाख के व्यय के पश्चात अप्रैल 2011 तक 10 अपूर्ण कार्यों के कारण अधूरा रहा, जिसके लिये संबंधित अभियंता को अग्रिम दिया गया था। चैयाकला पंचायत भवन से संबंधित योजना के मद की ₹ 15.99 लाख की राशि मार्च 2011 में जिले को वापस कर दिया गया।

कार्यपालक अभियंता ने (जून 2011) बताया कि संबंधित अभियंता के खिलाफ एफ.आई.आर. दर्ज किया गया है एवं योजना को यथाशीघ्र पूरा करने का प्रयास किया जा रहा है।

2.1.17 सिंचाई

जल संसाधन विभाग (डब्ल्यू.आर.डी.) के प्रशासनिक नियंत्रण के अन्तर्गत विभिन्न सिंचाई परियोजनाओं के कार्यान्वयन एवं अनुश्रवण के लिए जिला में दो जलपथ प्रमंडल⁴⁰ एवं एक लघु सिंचाई विभाग है। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित कमियाँ अधिसूचित किया गया:

2.1.17.1 सृजित सिंचाई संभाव्य का उपयोग न होना

विभिन्न मुख्य, मध्यम एवं लघु सिंचाई परियोजनाओं के जरिये जिला के कृषकों को सिंचाई सुविधा प्रदत्त किये जा रहे थे। इन प्रमंडलों द्वारा 2008-11 के दौरान प्रदत्त सिंचाई सुविधायें **तालिका-13** में दर्शित है:

³⁸ चैयाकला, पोतंगा, सेलहारा एवं उरीमारी।

³⁹ असनाचुजा, बारामोरिया, विंदवार, हुड़वा, इगुनिया, जुगर एवं रानिक।

⁴⁰ जलपथ प्रमंडल, बरही एवं हजारीबाग।

तालिका-13
कृषकों को प्रदत्त सिंचाई सुविधायें

(रकवा हेक्टर में)

परियोजनाओं का व्यौरा	सं.	सृजित संभाव्य		सिंचाई उपलब्धियाँ					
				2008-09		2009-10		2010-11	
		खरीफ	रबी	खरीफ	रबी	खरीफ	रबी	खरीफ	रबी
जलाशय	5	5190	1130	3355	शून्य	384	110	1610	शून्य
वियर	1	400	शून्य	180	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य	शून्य
मध्यम सिंचाई	5	244	106	89	15	174	56	22	शून्य
लिफ्ट सिंचाई	9	220	45	83	14	106	37	27	शून्य
चैकडैम	7	815	271	160	15	215	15	73	शून्य
माइक्रो लिफ्ट	42	172	43	शून्य	शून्य	77	शून्य	50	शून्य
कुआँ	418	375	65	15	5	220	5	70	शून्य
कुल	487	7416	1660	3882	49 (3)	1176	223	1852	शून्य
				(52)		(16)	(13)	(25)	

(स्रोत: जलपथ एवं लघु सिंचाई प्रमंडल) (कोष्टक में दिये गये आँकड़े प्रतिशत हैं)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि वास्तविक उपलब्धियाँ सृजित सिंचाई संभाव्य से तीन से 52 प्रतिशत के सीमा के मध्य थी एवं वर्षों से उनका लगातार ह्रास हो रहा था। जैसा कि ई.ई., लघु सिंचाई एवं जल पथ प्रमंडल, हजारीबाग द्वारा बताया गया (जून 2011) कि इसका कारण 2009-10 के दौरान अपर्याप्त वर्षा एवं पुराने और क्षतिग्रस्त परियोजनाओं के अ-संधारण या पुनरुद्धार रहे।

वृहत एवं मध्यम सिंचाई परियोजनाएँ

2.1.17.2 पुनरुद्धार कार्यों का पूर्ण नहीं होना

सृजित सिंचाई संभाव्य के उपयोग के लिए ₹ 2.36 करोड़ की लागत पर डब्ल्यू.आर.डी. द्वारा मार्च 2008 और जून 2009 के मध्य तीन सिंचाई परियोजनाओं⁴¹ के पुनरुद्धार को स्वीकृत किया गया। जल पथ प्रमंडल, हजारीबाग द्वारा इन परियोजनाओं को मई 2009 और दिसम्बर 2010 के मध्य ₹ 2.46 करोड़ के लिए 11 अनुबंधों को कार्यान्वित किया किया। यद्यपि, ₹ 1.27 करोड़ के व्यय करने के बाद मार्च 2011 तक केवल जमुनिया जलाशय का पुनरुद्धार पूर्ण हुआ। शेष दो परियोजनाओं के पुनरुद्धार कुल ₹ 72.57 लाख व्यय करने के बाद भी अगस्त 2011 तक संवेदकों द्वारा कार्य की धीमी क्रियान्वयन के कारण अपूर्ण पड़ा था।

लघु सिंचाई परियोजनाएँ

2.1.17.3 अ-कार्यशील लिफ्ट सिंचाई परियोजनायें

हजारीबाग जिले में प्रत्येक 30 हेक्टेयर के सिंचाई संभाव्य के 29 अप्रभावी लिफ्ट सिंचाई परियोजनायें थी। क्षतिग्रस्त इनटेक कुआँ, पम्प हाउस, मोटर एवं पाइप, बिजली की अनुपलब्धता आदि के कारण ये बहुत लम्बे समय से अक्रियाशील थे। डी.सी. द्वारा 2010-11 के समग्र कार्य योजना के अन्तर्गत तीन महीनों के अन्दर पूर्णता के लिए ₹ 1.18 करोड़ के अनुमानित लागत पर 29 परियोजनाओं में से 21 परियोजनायें के सुधार की स्वीकृति दी गयी (जनवरी 2011) और फरवरी एवं मई 2011 के मध्य उनके मांग के विरुद्ध प्रमंडल को ₹ 83.99 लाख विमुक्त कर दिया गया। प्रमंडल द्वारा मई 2011 तक पूर्णता के लिए फरवरी 2011 में ₹ 49.05 लाख के अनुबंधीय लागत पर 20 परियोजनाओं के सिविल खराबियों

⁴¹ गोंदा, जमुनिया एवं कुट्टीपीसी जलाशय योजना।

जैसे क्षतिग्रस्त इनटेक कुआँ एवं पम्प हाउस का सुधार कार्य प्रारंभ किया गया। यद्यपि, सात परियोजनाओं का सुधार अगस्त 2011 तक पूर्ण कर लिया गया था। सभी परियोजनाओं का यांत्रिकी एवं विद्युत विषयक खराबियाँ का सुधार अभी तक पूर्ण करना था (अगस्त 2011)। अतः लिफ्ट सिंचाई परियोजनाओं का अक्रियाशील पड़े रहना जारी रहा।

2.1.17.4 चैक डैमों का पूरा नहीं किया जाना

2008-10 के दौरान हजारीबाग जिले में कोई चैक डैम स्वीकृत नहीं किया गया था। 2010-11 में, चैक डैमों की पाँच श्रेणियों का निर्माण ₹ 8.42 करोड़ लागत पर स्वीकृत किया गया (फरवरी एवं सितम्बर 2010), जिसे जुलाई 2010 एवं फरवरी 2011 के मध्य प्रारंभ किया गया ताकि फरवरी और दिसम्बर 2011 तक पूर्ण हो सके। ₹ 4.23 करोड़ का व्यय वहन करने के बाद अगस्त 2011 तक ये कार्य प्रगति के अन्तर्गत थे। अतिरिक्त में, दो परियोजनाओं को ₹ 1.44 करोड़ की स्वीकृत लागत पर अप्रैल 2007 एवं फरवरी 2008 के मध्य आरंभ किया गया जो ₹ 98.33 लाख का व्यय वहन के बाद मार्च 2011 तक माइक्रो लिफ्ट के अधिष्ठापन नहीं होने के कारण अपूर्ण पड़े थे। वांछित पाईपों की अनुपलब्धता जिसके लिए निधि विभाग द्वारा आवंटित किया जाना था, के कारण माइक्रो लिफ्टों को संस्थापित नहीं किया जा सका था।

अतः जिले में लिफ्ट सिंचाई या चैक डैमों जिन्हें लघु सिंचाई का बड़ा साधन समझा जाता है, के जरिये से सिंचाई की पर्याप्त सुविधायें नहीं थीं।

2.1.18 वन एवं पर्यावरण

2.1.18.1 प्रस्तावना

राज्य वन प्रतिवेदन (एस.एफ.आर.) 2009 के अनुसार, हजारीबाग जिले, के कुल 5,976 वर्ग किलोमीटर के भौगोलिक क्षेत्र में से 2,053 वर्गकिलोमीटर वनाच्छादित है: (बहुत घने वन: 272 वर्ग किलोमीटर, कम घने: 622 वर्ग किलोमीटर तथा खुले वन: 1,159 वर्ग किलोमीटर) जो कुल भौगोलिक क्षेत्र का लगभग 34 प्रतिशत है।

वन एवं पर्यावरण विभाग, झारखण्ड सरकार वनों के प्रबंधन, मृदाक्षरण की रोकथाम, जल संरक्षण, वन्यजीवन संरक्षण और प्रदूषण नियंत्रण, जिसमें इकोलॉजी संतुलन की पुनर्स्थापना भी है, के लिए उत्तरदायी है। वन क्षेत्रों में वृक्षारोपण, क्रियाकलाप वनरोपण, सामाजिक वानिकी एवं अनुसंधान प्रमण्डलों द्वारा किये जाते हैं। लेखापरीक्षा के दौरान पाई गयी कमियाँ नीचे वर्णित है:

2.1.18.2 वृक्षारोपण की विफलता एवं बिलम्बित हस्तांतरण

प्रधान मुख्य वन संरक्षक (पी.सी.सी.एफ.) के जनवरी 1998 में निर्गत निर्देश के अनुसार, वृक्षारोपण को सफल तभी माना जाना था जब पौधों की जीवितता 60 प्रतिशत से अधिक हो। पी.सी.सी.एफ. ने आगे निर्देश दिया कि वृक्षारोपण की विफलता हेतु जिम्मेदारी तय की जानी थी।

वृक्षारोपण का रखरखाव, सुरक्षा एवं प्रबंधन सुनिश्चित करने हेतु जीवित पौधों के विवरण के साथ इन्हें सम्बन्धित प्रादेशिक प्रमण्डलों को हस्तांतरित किया जाना था क्योंकि रख-

रखाव के निमित्त निधि (चार वर्षों के बाद) केवल प्रादेशिक प्रमण्डलों को ही उपलब्ध कराये जाने थे। पी.सी.सी.एफ., झारखण्ड ने सभी मुख्य वन संरक्षक (सी.सी.एफ.)/ क्षेत्रीय वन संरक्षक (आर.सी.सी.एफ.) को चौथे वर्ष के समाप्ति के पश्चात् ससमय वृक्षारोपणों का हस्तांतरण सुनिश्चित करने हेतु निर्देश दिया (अक्टूबर 2005)। लेखापरीक्षा में निम्नलिखित अनियमिततायें दृष्टिगोचर हुईं: -

हजारीबाग वनरोपण प्रमण्डल में, अवकृष्ट वनों का पुनर्वास (आर.डी.एफ.) तथा लघु वन पदार्थ (एम.एफ.पी.) के तहत वर्ष 2005-06 में 100 हेक्टेयर में मरकच्चो (आर.डी.एफ.) तथा थाम (एम.एफ.पी.) में 81,250 पौधे ₹ 18.07 लाख की लागत पर लगाये गये थे। पौधों की जीविता का प्रतिशत मरकच्चों एवं थाम में क्रमशः 57 तथा 51 था जो कि राज्य सरकार द्वारा बनाये गये पैमाने से कम था। तथापि, वनरोपण की विफलता के लिए जून 2011 तक विभाग द्वारा दायित्व तय नहीं किया गया था।

- हजारीबाग वनरोपण/सामाजिक वानिकी प्रमण्डल में वर्ष 2006-08 के दौरान 1,575 हेक्टेयर वनक्षेत्र में 22.31 लाख पौधे लगाये गये थे। योजना के समापन की तिथि तक पौधों की जीविता का प्रतिशत 80 तथा 96 के मध्य था। वनरोपण का संबंधित प्रादेशिक प्रमण्डलों को वास्तविक हस्तांतरण अप्रैल 2009 तथा दिसम्बर 2010 के मध्य नौ महीनों तक के विलम्ब से किया गया। विलम्ब से हस्तांतरण के कारण से जीविता का प्रतिशत घट कर 60 तथा 90 के बीच आ गया। इस प्रकार ₹ 68.32 लाख लागत के 4.04 लाख पौधे जीवित नहीं रह पाये थे। यदि निर्धारित समय, चौथे वर्ष के बाद आगे रखरखाव के लिए इनका हस्तांतरण प्रादेशिक प्रमण्डलों को कर दिया जाता तो इस क्षति से बचा जा सकता था क्योंकि चौथे वर्ष के बाद रखरखाव के निमित्त निधि इन्हीं प्रमण्डलों को दिया गया था।

डी.एफ.ओ.ने कहा (जून 2011) कि वनरोपण का विलम्ब से हस्तांतरण स्टॉफ की कमी से हुआ।

2.1.18.3 शहीद निर्मल महतो पार्क पर निष्फल व्यय

अवकृष्ट शहरी भूमि को और अधिक क्षरण से बचाव तथा स्थानीय लोगों में वानिकी की प्रति जागरूकता को बढ़ावा देने लिए हजारीबाग में इको टुरिज्म तथा रिक्रिएसनल पार्क (अब शहीद निर्मल महतो पार्क) के निर्माण के लिए प्रशासनिक स्वीकृति तथा तकनीकी स्वीकृति मुख्य अभियंता, भवन निर्माण विभाग द्वारा ₹ 4.47 करोड़ के लिए प्रदान की गई (मार्च 2008)। पार्क निर्माण का कार्य 2007-08 में शुरू किया गया तथा 2009-10 में पूर्ण करना नियत था। संवीक्षा में उद्घाटित हुआ कि वर्ष 2007-11 के दौरान ₹ 4.47 करोड़ आवंटित किया गया, जिसमें से ₹ 3.84 करोड़ मार्च 2011 तक पार्क निर्माण पर खर्च किया गया तथा शेष राशि ₹ 62.45 लाख प्रत्यार्पण किया गया। यद्यपि बहुत से अनुषंगी कार्य⁴² अधूरे थे। पार्क अभी भी अपूर्ण (जून 2011) तथा अकार्यशील था। इस तरह इसके निर्माण पर ₹ 3.84 करोड़ का व्यय निष्फल हुआ।

डी.एफ.ओ. ने में बताया (जून 2011) कि पुराने दर पर प्राक्कलन होने एवं उसके आधार पर आवंटन के कारण कार्य पूर्ण नहीं किया जा सका। डी.एफ.ओ. ने आगे कहा कि संशोधित प्राक्कलन विभाग के अनुमोदन हेतु भेजा गया था।

⁴² वाटर वॉंडी, चाहर दिवारी, पगडंडी, बिजली की उपस्कर, जेनेरेटर एवं जेनेरेटर के कमरे का निर्माण आदि।

सामान्य सेवाएँ

2.1.19 विधि व्यवस्था

जिले में विधि व्यवस्था कायम रखने के लिए, पुलिस अधीक्षक (एस.पी.), हजारीबाग जो जिले में आंतरिक सुरक्षा के संपूर्ण प्रभारी हैं, के प्रशासनिक नियंत्रण में पुलिस विभाग में 15 पुलिस थाने और छः पुलिस सीमा चौकियाँ हैं। लेखापरीक्षा निष्कर्षों को आगे के कंडिकाओं में चर्चा किये गए हैं:

2.1.19.1 पुलिस संरचना

पुलिस फोर्स का आधुनिकीकरण (एम.पी.एफ.), एक केन्द्रीय प्रायोजित योजना, में मूलभूत इन्फ्रास्ट्रक्चर यथा पुलिस थाने (पी.एस.), पुलिस सीमा चौकियाँ, बैरकों और आवासों जैसे उच्च अधीनस्थ क्वार्टरों (यू.एस.क्यू.) और निम्न अधीनस्थ क्वार्टरों (एल.एस.क्यू.) का प्रावधान है।

जिले में न्यूनतम आवश्यकताओं के विरुद्ध उपलब्ध संरचनाओं की स्थिति तालिका-14 में दिया गया है:

तालिका-14
आवश्यकताओं के विरुद्ध उपलब्ध संरचनाएँ

भवन का प्रकार	1 अप्रैल 2008 को स्थिति		31 मार्च 2011 को स्थिति		2008-11 के दौरान बढ़ोतरी
	आवश्यकता	उपलब्धता	आवश्यकता	उपलब्धता	
पुलिस थाना	13	13	18	15	2
पुलिस सीमा चौकियाँ	6	6	6	6	-
बैरकें	50	21	50	24	3
निम्न अधीनस्थ क्वार्टरों	2144	173	2144	239	66
उपर अधीनस्थ क्वार्टरों	298	17	298	35	18
गैरेज	25	10	30	10	-

(स्रोत: एस.पी., हजारीबाग द्वारा दिये गये आँकड़े)

आवश्यकता के विरुद्ध, जैसा कि पुलिस अधीक्षक, हजारीबाग द्वारा दर्शाया गया, 18 पुलिस थाने और 50 बैरकों के स्थान पर उपलब्धता क्रमशः 15 और 24 थे। 2008-11 के दौरान केवल दो पुलिस थाने और तीन बैरक जोड़े गये, जो जिले में तीन पुलिस थाने और 26 बैरकों का कमी बताता था। 2,442 यू.एस.क्यू./एल.एस.क्यू. कि आवश्यकताओं के विरुद्ध उपलब्धता 274 (11 प्रतिशत) थी और केवल 84 आवास इकाइयाँ 2008-11 के दौरान जोड़े गये। पुलिस थानों में वाहनों के पार्किंग हेतु 30 गैरेजों की आवश्यकता के विरुद्ध उपलब्धता 10 (33 प्रतिशत) थे जो जिले में 20 गैरेजों के कमी को इंगित किया। लेखापरीक्षा पृच्छा में अपने प्रतिक्रिया में एस.पी. ने कहा (सितम्बर 2011) कि जिला पुलिस बल की संख्या के आधार पर क्वार्टर उपलब्ध थे। तथापि, लेखापरीक्षा में पाया गया कि उपलब्ध क्वार्टरों की संख्या पुलिस बल की वर्तमान संख्या से बहुत कम थे।

2.1.19.2 अस्त्र-शस्त्र

मुख्य मारक अस्त्र-शस्त्रों एवं क्षेत्रीय अस्त्र-शस्त्रों में क्रमशः 16 एवं 61 प्रतिशत के बीच एवं नौ से 100 प्रतिशत की कमी थी

नक्सल प्रभावित जिला होने के कारण, पुराने और कार्य योग्य नहीं रहने वाले अस्त्र-शस्त्रों को हटाना और पुलिस बलों के लिए आधुनिक और उच्च तकनीक के सुसज्जित अस्त्र-शस्त्रों की व्यवस्था करना आधुनिकीकरण का मुख्य अवयव था। पुलिस अधीक्षक द्वारा जिला में पुलिस बलों के लिए न्यूनतम आवश्यकता के अनुसार अस्त्र-शस्त्रों का जरूरत

आधारित आवश्यकता की गणना की गई। तथापि, मुख्य मारक अस्त्र-शस्त्रों⁴³ में 16 से 61 प्रतिशत तक और क्षेत्रीय अस्त्र-शस्त्रों⁴⁴ में नौ से 100 प्रतिशत तक की कमी थी जैसा कि **परिशिष्ट-2.8** में दिया गया है।

लेखापरीक्षा में इंगित किये जाने पर एस.पी. ने बताया (सितम्बर 2011) कि सामान्यतः सेन्ट्रल रिजर्व पुलिस फोर्स/झारखण्ड आर्म्ड पुलिस के साथ संयुक्त रूप से नक्सल विरोधी अभियान चलाये गये थे जिनके पास बहुत सी क्षेत्रीय अस्त्र-शस्त्र थे। जबकि स्वीकार योग्य नहीं थे क्योंकि जिला पुलिस के पास किसी भी दशा में अस्त्र-शस्त्रों के कमी नहीं होनी चाहिए।

2.1.19.3 गतिशीलता

आधुनिकीकरण के अन्तर्गत जिला पुलिस के गतिशीलता (मोबीलीटी) को बढ़ाना एक बृहत् कार्य क्षेत्र था जिससे आंतरिक सुरक्षा के चुनौतियों को प्रभावपूर्ण ढंग से सामना किया जा सके और प्रतिक्रिया का समय (रिसपान्स टाइम) घटे। जिला पुलिस में 2008-11 के दौरान वाहनों की उपलब्धता **तालिका-15** में वर्णित है:

तालिका-15
जिला में विभिन्न वाहनों की उपलब्धता की स्थिति

विवरण	1 अप्रैल 2008 को स्थिति					31 मार्च 2011 को स्थिति				
	भारी वाहन	मध्यम वाहन	हल्के वाहन	मोटर साइकिल	कुल	भारी वाहन	मध्यम वाहन	हल्के वाहन	मोटर साइकिल	कुल
आवश्यकता	-	-	-	-	-	19	60	90	130	299
उपलब्ध	08	35	54	27	124	11	48	78	64	201
कमी	-	-	-	-	-	8	12	12	66	98
कमी प्रतिशत में	-	-	-	-	-	42	20	13	51	33

(स्रोत: एस.पी. द्वारा प्रस्तुत आँकड़े)

वाहनों की कुल कमी 33 प्रतिशत थी

जैसा देखा जा सकता है कि 31 मार्च 2011 को जिले में वाहनों की कुल कमी 33 प्रतिशत थी। आगे, पुलिस बल के आधुनिकीकरण (एम.पी.एफ.) के अन्तर्गत आधुनिकीकरण में आधारभूत पुलिसीकरण हेतु क्षेत्र के वाहनों को खरीदने और वितरण में प्राथमिकता देना शामिल है। जिला के पुलिस थानों में सितम्बर 2011 तक विभिन्न प्रकार के वाहनों की उपलब्धता **तालिका-16** में वर्णित है:

तालिका-16
पुलिस थानों में विभिन्न प्रकार के वाहनों की उपलब्धता की स्थिति

वाहनों के प्रकार	कुल आवश्यकता	उपलब्धता	कमी	कमी के कारण
भारी वाहनों	23	2	21	प्रस्तुत नहीं किया गया
मध्यम वाहनों	23	13	10	प्रस्तुत नहीं किया गया
हल्के वाहनों	46	27	19	प्रस्तुत नहीं किया गया
मोटर साइकिलें	345	19	326	प्रस्तुत नहीं किया गया

(स्रोत: एस.पी. हजारीबाग द्वारा दिये गये आँकड़े)

पुलिस थानों में वाहनों का अभाव बलों की गतिशीलता पर विपरीत प्रभाव डालने को विवश था। एस.पी. ने कहा (सितम्बर 2011) कि सभी पुलिस थानों में पुलिस मुख्यालय द्वारा दिये गये वाहनों थीं लेकिन वाहनों की उपलब्धता आवश्यकता से कम थे।

⁴³ निश्चित लक्ष्य पर मार करने वाले अस्त्र-शस्त्र यथा 5.56 मि.मी. इंसान राइफलें, एके47, 9 मि.मी. पिस्टलें आदि।

⁴⁴ निश्चित क्षेत्र पर लक्ष्य करने वाले अस्त्र-शस्त्र यथा लाइट मशीन गन, मोर्टारस, हैण्ड ग्रेनेड्स आदि।

2.1.19.4 मानव संसाधन

पदाधिकारियों कैंडर में 16 से 50 प्रतिशत एवं कांस्टेबल वर्ग में 25 से 100 प्रतिशत की कमी थी

आधुनिकीकरण योजनान्तर्गत रिक्तियों को शीघ्रता से भरने पर ध्यान दिया जाना एक प्रधान क्षेत्र था।

लेखापरीक्षा में पाया गया कि 31 मार्च 2011 को अधिकारी वर्ग में 16 से 50 प्रतिशत और कांस्टेबल वर्ग में 25 से 100 प्रतिशत तक की कमी थी (**परिशिष्ट-2.9**)। पर्याप्त मानव बल की कमी ने मामलों की जाँच पड़ताल को प्रभावित किया जैसा **तालिका-17** में दिया गया है:

तालिका-17**जाँच पड़ताल के लिए लंबित मामलों का विवरण**

वर्ष	लंबित मामले	नये मामले	कुल मामले	निष्पादित मामले	प्रतिशत	लंबित मामले
2008-09	2767	3399	6166	3856	63	2310
2009-10	2310	2773	5083	3403	67	1680
2010-11	1680	2606	4286	3043	71	1243

(स्रोत: एस.पी., हजारीबाग द्वारा दिये गये आँकड़े)

मानव संख्या बल की कमी के कारण 1,243 मामले अभी तक लंबित थे

तालिका-17 में देखा जा सकता है कि यद्यपि प्रतिवेदित मामलों की संख्या 2008-11 के दौरान घटे थे और उनके निष्पादन में सुधार हुआ था, इसके बावजूद 1,243 मामले अभी भी लंबित थे।

एस.पी. लेखापरीक्षा के निष्कर्ष को स्वीकार किए और कहा (सितम्बर 2011) कि प्रति निरीक्षण पदाधिकारी (आई.ओ.) के पास लंबित मामलों की संख्या बहुत अधिक थे क्योंकि उन्हीं पदाधिकारियों को विधि-व्यवस्था के कार्य में लगाया गया था जिससे जाँच पड़ताल की पूर्णता प्रभावित हुई।

2.1.20 नगर निगम प्रशासन द्वारा प्रदत्त नागरिक सुविधायें**2.1.20.1 बाल्मिकी अम्बेदकर मलीन बस्ती आवास योजना के तहत बनने वाली आवास इकाईयों पर निष्फल व्यय**

बाल्मिकी अम्बेदकर मलीन बस्ती आवास योजना (भाम्बे) के तहत ₹ 3.77 करोड़ की लागत से 942 आवास इकाईयों के निर्माण के लिये हजारीबाग नगर पर्वद ने शहरी विकास निगम (हुडको) के साथ एक करार किया। यद्यपि, योजना अन्तर्गत आवास इकाईयों में आधारभूत संरचना एवं सामान्य सुविधाओं यथा सड़कें, नालियाँ आदि बनाने का प्रावधान किया गया था। फलतः, हुडको द्वारा जबरा में आवास इकाईयों का निर्माण करने और उसे नगर पर्वद को हस्तांतरित (मई 2009) करने के बाद भी लाभूकों ने उन्हें लेने से इंकार किया, जिससे ₹ 3.77 करोड़ का यह व्यय निष्फल साबित हुआ।

लेखापरीक्षा में इसे उठाए जाने पर पर्वद ने कहा कि उसने लाभूकों की एक नई सूची तैयार की थी जिसे स्वीकृति के लिए नगर विकास विभाग (यु.डी.डी.) को अनुमोदन हेतु भेजा गया था।

2.1.20.2 अन्तर्राज्यीय बस अड्डा अनिमार्ण से निधि का अवरोधन

vürjkt; h cl vMMk
dsfy, iZrkfor
LFly dh Hke vft Z
ugh dh t k l dh

नगर पर्षद क्षेत्र में अन्तर्राज्यीय बस अड्डा के (आई.एस.बी.टी.) निर्माण के लिए ₹ 2.90⁴⁵ करोड़ की एक राशि हजारीबाग नगर पर्षद को आवंटित की गई थी। राशि की निकासी के तीन वर्ष बाद, ऋण राशि पर 13 प्रतिशत वार्षिक की दर से ब्याज की रकम देय थी। सम्पूर्ण राशि को 15 समान वार्षिक किस्तों में चुकाया जाना था और ससमय अदायगी पर 2.5 प्रतिशत की छूट का भी प्रावधान अनुमत था।

प्रस्तावित अन्तर्राज्यीय बस अड्डे के लिए 16.01 एकड़ भूमि की आवश्यकता थी। जिला भू-अर्जन पदाधिकारी ने ₹ 33.00 लाख (अर्थात् कुल लागत ₹ 41.33 लाख का 80 प्रतिशत) की मांग की जो मार्च 2008 में विमुक्त कर दी गई। तथापि सितम्बर 2011 तक भू-अर्जन का कार्य नहीं हो पाया था। तब तक भूमि की कूल लागत ₹ 41.33 लाख से बढ़ कर ₹ 80 लाख हो गई थी।

संशोधित बिल ऑफ क्वान्टिटि तथा संशोधित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन की तैयारी के लिए, प्रस्तावित स्थल जो कि ठोस अवशिष्ट के फेंकने के स्थल के रूप में प्रयोग किया जा रहा था, के फिर से मृदा जाँच प्रतिवेदन की आवश्यकता थी। परन्तु नगर पर्षद मृदा जाँच नहीं करवा सकी जिसके कारण न तो बिल ऑफ क्वान्टिटि स्वीकृत हो पाया और न ही संशोधित विस्तृत परियोजना प्रतिवेदन तैयार किया जा सका (सितम्बर 2011)।



gt kjhckx ea vürjkt; h cl vMMk dsfy, iZrkfor LFly

इस तरह, ब्याज के रूप में ₹ 1.06 करोड़⁴⁶ की देनदारी निर्मित होने के साथ-साथ ₹ 2.57 करोड़ (₹ 2.90 करोड़-₹ 33.00 लाख-₹ 40,000) की राशि नौ से अधिक वर्षों तक अवरुद्ध रही। साथ ही, सितम्बर 2006 में नगर पर्षद कर्मियों के आंशिक वेतन भुगतान के लिए विचलित की गई ₹ 30 लाख की निधि की भरपाई करना भी बाकी था (सितम्बर 2011)।

जिला भू-अर्जन पदाधिकारी की भू-अर्जन में असफलता और नगर पर्षद की मृदा जाँच करवाने में विफलता के साथ ही साथ नगर विकास विभाग (यु.डी.डी.) द्वारा अनुश्रवण की कमी के कारण हजारीबाग के नागरिक बस अड्डे के वांछित लाभ से वंचित हुए।

⁴⁵ अनुदान ₹ 1.25 करोड़, ऋण: ₹ 1.25 (2001-02), एच ₹ 40 लाख भूमि अधिग्रहण हेतु (2006-07)।

⁴⁶ ₹ 1.25 करोड़ पर 13 प्रतिशत की दर से 6.5 वर्ष की अवधि के लिए।

2.1.20.3 विवाह भवन और धर्मशाला के निर्माण में अतिशय विलम्ब

यु.डी.डी. द्वारा नगर पर्षद, हजारीबाग को एक विवाह भवन और धर्मशाला के निर्माण के लिए ₹ 53.65 लाख की राशि आवंटित की गई (फरवरी 2007)।

निविदा के निष्पादन में विलम्ब के अलावे नगर पर्षद समय पर एक उपयुक्त स्थल की पहचान करने में विफल रही। यद्यपि दिसम्बर 2010 में स्थल चिन्हित कर लिया गया, प्रस्तावित कार्य अभी तक अपूर्ण है (सितम्बर 2011)। इस तरह, वांछित लाभ से नागरिकों को वंचित करते हुए ₹ 53.65 लाख की निधि साढ़े चार वर्षों से अधिक की अवधि के लिए अवरुद्ध रही।

2.1.21 निष्कर्ष

जिला में एक जिला योजना समिति का गठन नहीं किया गया था। 2008-11 के दौरान दो से 32 प्रतिशत निधियों का कम उपयोग होना पाया गया था। निधियों के कम उपयोगिता के मुख्य कारण स्थलों की अनुपलब्धता, सामग्रियों की अनापूर्ति, निविदाओं का अंतिम रूप से तय नहीं होना, वर्ष के समाप्ति के निकट आवंटन, कार्यों की धीमी प्रगति, इत्यादि थे। सर्व शिक्षा अभियान के लिए वार्षिक कार्य योजनाएँ और बजट प्रत्येक वर्ष बिना गृह आधारित सर्वेक्षण कराए तैयार किए गए।

कस्तुरबा गाँधी बालिका विद्यालय में मूलभूत सुविधाओं की कमी थी। छात्राएँ ठूँसठूँसकर आवासित थे। सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों में मूलभूत स्वास्थ्य देख-रेख सेवाएँ उपलब्ध नहीं थी। जिले में जननी सुरक्षा योजना के अन्तर्गत पंजीकृत गर्भवती महिलाओं को प्रसव-पूर्व निर्धारित सभी तीन जाँच प्राप्त नहीं हो रहे थे। गहरे ट्यूब वेलों (डी.टी.डब्ल्यू.) के द्वारा पेयजलापूर्ति अपर्याप्त होने के कारण जिले के लोगों को सुरक्षित, पर्याप्त और पेयजल प्रदान करना असफल रहा था। डी.टी.डब्ल्यू. का अधिकतम खराब होना, स्वजलधारा योजना की खराब स्थिति और विद्यालयों में जल के शुद्धीकरण की प्रणालियों का नहीं लगाना पाया गया था। आँगनबाड़ी केन्द्रों में मूलभूत सुविधाओं की कमी थी और समेकित बाल विकास सेवाओं के अन्तर्गत सफ़्टीमेंटरी न्युट्रिशन कार्यक्रम की स्थिति दयनीय थी। महात्मा गाँधी राष्ट्रीय ग्रामीण रोजगार गारंटी योजना के अन्तर्गत अधिकांश परिवारों 100 दिनों का मजदूरी रोजगार नहीं पाये। इंदिरा आवास योजना (आई.ए.वाई.) के अन्तर्गत निर्माण हेतु लिए गए आवास अपूर्ण थे। धुआँ रहित चुल्हा और स्वच्छ शौचालयों की सुविधाएँ किसी आई.ए.वाई. आवासों में नहीं उपलब्ध नहीं कराये गये थे। निर्मित सिंचाई संभाव्य उपयोग में नहीं लाए गए थे। लिफ्ट सिंचाई योजना अकार्यशील थी और सिंचाई योजनाओं के अन्तर्गत चेक डैमों को पुरा नहीं किया गया था। जिले में विधि व्यवस्था के प्रबंधन के लिए पुलिस इन्फ्रास्ट्रक्चर, अस्त्र-शस्त्र, वाहनों और मानव बलों का अभाव था।

सामान्य सुविधाओं के अभाव के कारण लाभुक वाल्मिकी अम्बेदकर मलीन बस्ती आवास योजनान्तर्गत आवासों को लेने से अस्वीकार कर दिये।

जिले में योजनाओं के कार्यन्वयन में त्रुटिपूर्ण अनुश्रवण और पर्यवेक्षण पाये गये थे।

2.1.22 अनुशंसाएँ

- राष्ट्रीय ग्रामीण स्वास्थ्य मिशन के अन्तर्गत वार्षिक कार्य योजनाओं को हाउसहोल्ड और फैसिलिटी सर्वेक्षण कराकर जिले की वास्तविक जरूरतों का निर्धारण कर तैयार करना चाहिए;

- विद्यालयों और इन्दिरा आवास योजना के लाभुकों को पर्याप्त इन्फ्रास्ट्रक्चर/ सुविधाएँ प्रदान की जानी चाहिए;
- सभी स्तरों पर मूलभूत इन्फ्रास्ट्रक्चर/स्वास्थ्य सुविधाएँ के साथ पर्याप्त संख्या में चिकित्सकों/पारामेडिकल स्टाफ होने चाहिए। अपूर्ण सामुदायिक स्वास्थ्य केन्द्रों, प्राथमिक स्वास्थ्य केन्द्रों, उप केन्द्रों और अनुमण्डल अस्पतालों को पूर्ण करना चाहिए;
- प्रधान मंत्री ग्राम सड़क योजना (पी.एम.जी.एस.वाई.) के अन्तर्गत, बिना संपर्क वाले गाँवों को उच्च प्राथमिकता के आधार पर सभी मौसम की सड़कें प्रदान करनी चाहिए। पी.एम.जी.एस.वाई. अन्तर्गत निर्मित सड़कों के रख रखाव के लिए राज्य सरकार को निधि विमुक्त करनी चाहिए;
- जिला प्रशासन को योजनाओं को पूर्ण करने हेतु शेष निधि की विमुक्ति हेतु राज्य सरकार से मामला उठाना चाहिए;
- संसाधनों की अधिकतम उपयोगिता हेतु लक्षित लाभुकों पर योजनाओं का प्रभाव का निर्धारण करना चाहिए; और
- वांछित उद्देश्यों के प्राप्ति के लिए अनुश्रवण प्रणाली को मजबूत करना चाहिए।

2.2 कारागारों का प्रबंधन

विशिष्टताएँ

कारागारों का प्रबंधन एवं प्रशासन एक मात्र राज्य सरकार के अन्तर्गत आता है एवं कारागार अधिनियम, 1894 एवं 1900 द्वारा शासित होता है। कारागारों को स्थापित करने का मुख्य उद्देश्य विभिन्न कानूनों के अन्दर अपराधियों द्वारा किये गये अपराधों के लिए कैंद करना था। कानून तोड़ने वाले अपराधियों की निश्चित समयावधि के लिए कैंद एवं हिरासतीय देखरेख के अलावे राज्य सरकार को सामाजिक सुधार के हिस्सा के रूप में उनमें सुधार को लक्षित करता योजनागत कार्यक्रमों को भी प्रारंभ करना था। राज्य में कारागारों के प्रबंधन के निष्पादन लेखापरीक्षा में बहुत सारी महत्वपूर्ण कमियों का पता चला जिसमें सिविल कार्यों का अ-क्रियान्वयन, वित्तीय प्रबंधन, कारागारों में अत्यधिक भीड़, सुरक्षा कर्मचारी के संचालनीय स्तर में विद्यमान रिक्तियों की भारी संख्या एवं कारागार महानिरीक्षक द्वारा आवश्यक सामयिक निरीक्षणों को नहीं किये जाने के उदाहरण शामिल हैं।

कारागारों में अत्यधिक भीड़ थी क्योंकि कैंदियों की संख्या कारागारों की कुल क्षमता का 134 एवं 318 प्रतिशत के बीच था।

(कंडिका 2.2.6.1)

कर्मचारियों की नियुक्ति एवं कैंदियों का चयन नहीं होने के कारण हजारीबाग में ₹ 3.23 करोड़ की लागत से निर्मित खुला कारागार हस्तगत होने के छह माह बाद भी संचालित नहीं किया जा सका था।

(कंडिका 2.2.6.3)

2005-2008 के दौरान, कारागारों में डेयरी स्थापित करने के लिए चार नमूना जाँचित कारागारों में गाय-शेड के निर्माण पर ₹ 79.64 लाख का व्यय किया गया। तथापि, डेयरी प्रारंभ नहीं किया जा सका क्योंकि कोई गाय क्रय नहीं किया गया।

(कंडिका 2.2.6.5)

सात कारागारों में, 2001-11 में किये गये गये विक्रय से संबंधित ₹ 5.26 करोड़ की राशि विभिन्न कारागारों से वसूलनीय था।

(कंडिका 2.2.6.10)

आधुनिक आग्नेयस्त्रों के बजाय, .303 रायफल, .410 मस्कट आदि जैसे पुराने एवं खराब आग्नेयस्त्र शस्त्रागार में भंडारित थे। .303 रायफलों को पुलिस विभाग से 1987 एवं 1994 में प्राप्त किया गया था।

(कंडिका 2.2.6.11)

2006-07 के दौरान, केन्द्रीय कारागार राँची में ₹ 37.50 लाख की लागत के 16 संस्थापित क्लोज सर्किट टेलीवीजन, अ-संचालित थे।

(कंडिका 2.2.6.12)

2006-11 के दौरान कारागारों में खोजबीन कार्रवाई में जिला प्रशासन द्वारा सेलफोन, सिम कार्ड, मोबाइल चार्जर, कट्टा, रिवाल्वर, गोली, छुरा, रकम आदि जैसी प्रतिबंधित वस्तुएँ बरामद की गई थी।

(कंडिका 2.2.6.13)

रूपये 51.56 करोड़ की लागत पर कुल 284 कार्यों को स्वीकृत किया गया था, जिसमें से ₹ 11.82 करोड़ (23 प्रतिशत) राशि के 42 कार्यों को मई 2011 तक, प्रारंभ ही नहीं किया गया था।

(कंडिका 2.2.7.1)

केन्द्रीय कारागार के कारागार अधीक्षक द्वारा 2006-09 के दौरान बिना आवश्यकता के कुल ₹ 8.26 करोड़ का आहरण किया गया एवं राशि को अप्रैल 2010 में कोषागार में जमा किया गया था।

(कंडिका 2.2.7.2)

2005-11 के दौरान योजना शीर्ष के अन्तर्गत ₹ 22.64 करोड़ एवं गैर-योजना शीर्ष के अन्तर्गत ₹ 22.53 करोड़ राशि का संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र, डी.सी. विपत्र के अप्रस्तुतीकरण के कारण कारागार अधीक्षक के पास लंबित पड़ा था।

(कंडिका 2.2.7.3)

सुरक्षाकर्मियों जो कारागार की सुरक्षा के रीढ़ होती हैं उनके कैडर में 47 और 100 प्रतिशत की रिक्तियाँ थी।

(कंडिका 2.2.8.1)

2.2.1 प्रस्तावना

गिरफ्तारी के पश्चात् कारागार में कैदियों को रखने एवं प्रक्रियात्मक कार्रवाई हेतु उपयोग में लायी जाती है। कारागार में पूर्व-परख के लिए भी कैदियों को रखा जाता है, जबतक उनका मामला न्यायालय से निपट नहीं जाये। समय की कम अवधि सामान्यतः एक वर्ष या कम के लिए लघु अपराधों के लिए कैद किये गये अपराधी और वैसे अपराधियों जिनको कैद की सजा दी गयी हो एवं जो स्थानांतरण का इन्तजार कर रहे हो उन्हें भी कारागार में रखा जाता है। कारागार अपराधीय न्याय प्रणाली का एक अभिन्न एवं महत्वपूर्ण हिस्सा है और वे विभिन्न कानूनों के अन्तर्गत किये गये अपराधों के लिए परख के अन्तर्गत अपराधी और न्यायालय द्वारा दोषी ठहराये गये अपराधियों को सुरक्षित हिरासत एवं कैद प्रदत्त करने हेतु कार्यशील है। कानून के अपराधियों को हिरासतीय देखरेख में रखने के अलावे सुरक्षा, शांति एवं निस्तब्धता सुनिश्चित करने की दृष्टि से उन्हें खाश अवधि के लिए सामान्य समुदाय से पृथक रखने के अलावे, राज्य सरकार उनके सुधारात्मक उपचार एवं तदनन्तर पुनर्वास का प्रबंध करता है। झारखण्ड के कारागार बिहार कारागार पुस्तिका (झारखण्ड सरकार द्वारा अंगीकृत) के प्रावधानों के अन्तर्गत प्रशासित होता है जिसमें मुख्यतः कारागार अधिनियम, 1894 एवं कारागार अधिनियम, 1900 के प्रावधान सन्निहित हैं।

2.2.2 संगठनात्मक ढाँचा

झारखण्ड में कारागार गृह मंत्रालय के सम्पूर्ण पर्यवेक्षण एवं नियंत्रण के अन्तर्गत क्रियाशील है, जिसमें राज्य में कारागारों के प्रशासन एवं नियंत्रण के लिए एक पृथक निरीक्षणालय

है। राज्य में 26 कारागारों¹ एवं एक बोरस्टल विद्यालय² है। सरकारी स्तर पर, प्रधान सचिव (गृह) कारागारों के सम्पूर्ण पर्यवेक्षण एवं कार्यशीलता के लिए उत्तरदायी है। महानिरीक्षक (आई.जी.) (कारा), कारागार निरीक्षणालय के प्रधान एवं राज्य में कारागार के प्रशासन एवं नियंत्रण के लिए उत्तरदायी होते हैं। कारागारों पर प्रशासकीय एवं पर्यवेक्षणीय नियंत्रण रखने के लिए दो सहायक महानिरीक्षक (कारा) (ए.आई.जी.पी.) द्वारा उन्हें सहायता मिलती है। कारागार एवं बोरस्टल विद्यालय अधीक्षकों द्वारा प्रधानित होती है। सुरक्षा अधिकारी, किरानी वर्ग के साथ चिकित्सीय एवं पारा चिकित्सीय अधिकारी, अधीक्षक को उनके कर्तव्य निर्वहण में मदद करते हैं।

2.2.3 लेखापरीक्षा उद्देश्य

निष्पादन लेखापरीक्षा का उद्देश्य निर्धारित करना था कि:

- कारागारों के प्रबंधन के लिए कार्यक्रमों का क्रियान्वयन सक्षम एवं प्रभावशाली था;
- वित्तीय प्रबंधन सक्षम एवं प्रभावशाली थे;
- मानव संसाधन प्रबंधन पर्याप्त एवं सक्षम थे; और
- अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियंत्रण/लेखापरीक्षा प्रणाली यथास्थान एवं प्रभावशाली थे।

2.2.4 लेखापरीक्षा की कसौटी/ मानदण्ड

निष्पादन लेखापरीक्षा में उपयोग किये गये मुख्य कसौटी/मानदंड निम्नलिखित थे:

- बिहार कारागार पुस्तिका (झारखंड द्वारा अंगीकृत);
- कारागार पुस्तिका, 1894 एवं कारागार पुस्तिका, 1900;
- राज्य वित्तीय नियमावली;
- कोषागार नियमावली;
- समय-समय पर निर्गत सरकारी आदेश; और
- मॉडल कारागार पुस्तिका, 2003³।

2.2.5 लेखापरीक्षा का क्षेत्र एवं पद्धति

2005-11 की अवधि का झारखण्ड राज्य में कारागारों के प्रबंधन का निष्पादन लेखापरीक्षा मार्च एवं मई 2010 एवं अप्रैल एवं मई 2011 के मध्य सचिवालय, कारागार निरीक्षणालय, 26 कारागारों में से 10⁴ एक बोरस्टल विद्यालय (मेदनीनगर) एवं एक कारागार प्रशिक्षण संस्थान (हजारीबाग) में संचालित किया गया। आठ⁵ कारागारों को सिंपल

¹ दुमका, हजारीबाग, जमशेदपुर, मेदनीनगर, (पलामू) एवं राँची में अवस्थित पाँच कारागारों को केन्द्रीय कारागार के रूप में वर्गीकृत किया गया है, 17 जिला कारागार है एवं चार उप-कारागार हैं।

² बोरस्टल विद्यालय 18 और 21 वर्ष के बीच जवान अपराधियों को देखरेख, कल्याण एवं पुनर्वास सुनिश्चित करती हैं एवं कारागारों संदूषित वातावरण से उनको दूर रखती है।

³ मॉडल कारागार पुस्तिका पुलिस अनुसंधान एवं विकास ब्यूरो, गृह मंत्रालय, भारत सरकार द्वारा 2003 में प्रतिपादित किया गया परन्तु राज्य सरकार द्वारा अभी भी अंगीकृत नहीं किया गया है।

⁴ देवघर, धनबाद, गिरिडीह, हजारीबाग, जमशेदपुर, खुँटी, कोडरमा, मेदनीनगर (पलामू), राँची एवं तेनुघाट।

⁵ केन्द्रीय कारागार, जमशेदपुर एवं मेदनीनगर (पलामू), जिला कारागार, देवघर, धनबाद, गिरिडीह, कोडरमा एवं उप-कारागार खुँटी एवं तेनुघाट।

रैंडम सैम्पलिंग विदाउट रिप्लेशमेंट (एस.आर.एस.डब्लूओआर) पद्धति के आधार पर चयनित किया गया। दो कारागारों⁶ जिनमें राज्य के अन्य कारागारों की तुलना में सर्वाधिक निर्माण उद्योग लगे थे, को भी चयनित किया गया। इसके अलावे, बोस्टल स्कूल मेदनीनगर एवं जेल प्रशिक्षण संस्थान, हजारीबाग का भी नमूना जाँच किया गया। प्रयोजनार्थ लेखापरीक्षा उद्देश्यों की चर्चा आई.जी. (कारागार) के साथ 28 अप्रैल 2011 को आयोजित प्रारंभिक बैठक में किया गया। 21 सितम्बर 2011 को समापन बैठक सम्पन्न हुआ जिसमें प्रधान सचिव, गृह के साथ लेखापरीक्षा निष्कर्षों एवं अनुशंसाओं पर चर्चा हुई।

2.2.6 कार्यक्रम का क्रियान्वयन

कानून के अपराधियों को हिरासतीय देखरेख प्रदान करने एवं सामाजिक स्वीकार्यता के हिस्से के रूप कैदियों के सुधार के लिए, राज्स सरकार ने विभिन्न कार्यक्रमों को प्रारंभ किया। लेखापरीक्षा के दौरान कारागार विभाग के प्रबंधन के लिए क्रियान्वित कार्यक्रमों में पायी गयी कमियों को नीचे विमर्शित किया गया है -

कारागारों में संरचनाओं का सशक्तीकरण

2.2.6.1 नये वार्डों के निर्माण नहीं होने के परिणामस्वरूप कारागारों में अधिक भीड़-भाड़

बिहार कारागार पुस्तिका के नियम 1110 एवं मॉडल कारागार पुस्तिका, 2003 की कंडिका 2.09 में सन्निहित प्रावधानों के अनुसार कारागारों की क्षमता प्रत्येक कैदी के लिए निर्धारित क्यूबिक स्पेस एवं लेटरल वेन्टीलेशन के पैमाने पर नियमित किया जाता है। 2005-10 के दौरान राज्य में सभी कारागारों में कैदियों की क्षमता, वास्तविक निवास एवं निवास की प्रतिशतता **तालिका-1** में इंगित किया गया है:-

तालिका-1

कारागारों में कैदियों की क्षमता एवं वास्तविक निवास

कैलेन्डर वर्ष	कारागारों की कुल क्षमता	कैदियों की औसत जनसंख्या	निवास की प्रतिशतता
2005	6045	19233	318
2006	9905	17717	179
2007	10738	17936	167
2008	12831	18441	144
2009	12846	17162	134
2010	12921	18081	140

(स्रोत: आई.जी. (कारागार) का कार्यालय)

कारागारों में अत्यधिक भीड़ थी जो कुल क्षमता का 134 और 318 प्रतिशत की बीच थी।

तालिका दर्शित करता है कि 2005-10 के दौरान वास्तविक निवास, कुल क्षमता के 134 एवं 318 प्रतिशत के मध्य था। इस प्रकार कारागारों में भीड़-भाड़ अत्यधिक थी।

राज्य में दिसम्बर 2010 के दौरान सभी कारागारों में कारागार-वार निवासों का ब्यौरा **परिशिष्ट -2.10** में दिया गया है।

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 2005 के दौरान (निवास दर 318 प्रतिशत) भीड़-भाड़ की अत्यधिक समस्या थी जो कारागारों में नये वार्डों के निर्माण के साथ-साथ राँची

⁶ केन्द्रीय कारागार हजारीबाग एवं राँची

एवं जमशेदपुर में दो विद्यमान केन्द्रीय कारागार के उन्नयन के कारण 2009 में धीरे-धीरे 134 प्रतिशत तक कम हुई। कैदियों की निवास दरों के कारागार-वार अवस्था के विस्तृत विश्लेषण से पता चला कि 21 कारागृहों⁷ में अवस्था अत्यधिक गम्भीर थी जहाँ 2010 के दौरान क्षमता के 104.19 एवं 448.88 प्रतिशत के मध्य निवास दरें थी। यह अंकित किया गया कि उसी अवधि में, बोरस्टल स्कूल मेदनीनगर (पलामू) और पाँच कारागारों⁸ में कैदियों की औसत निवास दर 27 एवं 99.11 प्रतिशत के मध्य थी।

कैदियों को प्रदत्त निर्धारित न्यूनतम जगह निम्नवत् था:

जगहों का विवरण	शयन कक्ष	प्रकोष्ठ	अस्पताल कक्ष
जमीन पर खाली स्थान वर्ग मी. में	3.71	8.92	5.58
हवा में खाली स्थान वर्ग मी. में	15.83	33.98	23.75
लेटरल वेन्टीलेशन वर्ग मी. में	1.12	2.23	लागू नहीं

कारागारों में अतिभीड़ के परिणामस्वरूप कैदियों को निर्धारित जमीन, हवा एवं लेटरल वेन्टलेशन हेतु खाली स्थान से वंचित होना पड़ा जिससे उनके मानसिक एवं शारीरिक स्वास्थ्य पर प्रभाव पड़ सकता था। इससे जलापूर्ति एवं स्वच्छता सुविधाओं जैसे नागरिक जनपयोगी सेवाओं पर भी दबाव बना। सुरक्षा कर्मचारियों के कार्यभार में भी वृद्धि हुई, जिससे कारागारों में अपराध एवं हिंसा नियंत्रण के उनके योग्यताओं पर बाधा पड़ा।

2.2.6.2 घने जनसंख्या वाले क्षेत्रों के अति समीप में कारागारों का निर्माण

नये निर्मित कारागार की बाहरी दीवार विद्यमान आवासिय कालोनी के बहुत नजदीक थी

आदर्श कारागार पुस्तिका, 2003 के कंडिका 2.05 (IV) के अनुसार, केन्द्रीय कारा, जिला कारा एवं उप-कारा के बाहरी दीवार से क्रमशः 150, 100 एवं 50 मीटर के अन्दर कोई भवन का निर्माण नहीं करना था। कारागारों के अति समीप दो या तीन मंजिला भवनों की विद्यमानता से बाहरी आक्रमण का शिकार होने एवं बाहरी लोगों एवं कैदियों के बीच सुगम संवाद की सुविधा हो सकने जैसी, बहुत ही गंभीर सुरक्षात्मक खतरा कैदियों एवं कारागार कर्मचारियों को हो सकती थी।



जिला कारागार घाघीडीह का चित्र

⁷ केन्द्रीय कारा दुमका, हजारीबाग एवं सँची, जिला कारा, चाईबासा, चतरा, देवघर, धनबाद, गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, गुमला, कोडरमा, लोहरदगा, लातेहार, मेदनीनगर (पलामू), पाकुड़, सिमडेगा एवं सरायकेला, उपकारा घाटशिला, राजमहल एवं तेनुघाट।

⁸ केन्द्रीय कारा जमशेदपुर, जिला कारा चास, जामताड़ा एवं उपकारा खुंटी, साहेबगंज।

यह पाया गया कि घाघीडीह में केन्द्रीय कारा, जमशेदपुर का निर्माण विद्यमान उप-कारा को विस्तारित कर 2005-08 के दौरान किया गया। इस कारा को सितम्बर 2008 से संचालित किया गया। लेखापरीक्षा के दौरान, यह अवलोकित किया गया कि नये निर्मित कारागार की बाहरी दीवार विद्यमान आवासीय कॉलोनी के बहुत ही समीप (40 फीट के आसपास) थी। इसे बताये जाने पर, आई.जी. (कारा) द्वारा बताया गया कि केन्द्रीय कारा का निर्माण कारा पुस्तिका के नियम 1119 के अन्तर्गत कम से कम 16 फीट की दूरी के प्रावधान के उपयुक्त था। उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि सहायक महानिरीक्षक (कारा) द्वारा उनके जाँच प्रतिवेदन जो आई.जी. (कारा) को प्रस्तुत किया गया के अनुसार केन्द्रीय कारा घाघीडीह, जमशेदपुर में दो कैदियों के कत्ल के वारदात में उपयोग किया गया आग्नेयास्त्र एवं गोला बारूद को कारागार के परिमिति दीवार के दक्षिण-पश्चिम कोने पर स्थित पड़ोस के आवासीय भवन से फेंका गया हो सकता था। अतः आदर्श कारा पुस्तिका, 2003 में समाहित कारागार संरचना के निर्देशों की केन्द्रीय कारा घाघीडीह, जमशेदपुर के निर्माण में अवहेलना हुई, जिससे केन्द्रीय कारा के सुरक्षा से समझौता करना पड़ा।

2.2.6.3 खुला कारागार की अ-क्रियाशीलता

आदर्श कारा पुस्तिका, 2003 के कंडिका 21.01 के अनुसार खुला कारागार का उद्देश्य, सुधार के सामयिक विचारधारा, दोषी कैदियों में सुधार एवं उनके पुनर्वास के अभ्यास के रूप में तैयार किया जाना है जिससे कि कारागार से छुटने के बाद वे स्वयं अनुशासित एवं सुसंस्कृत जीवन जी सकें। ये संस्थानें कैदियों को रोजगार के अवसर एवं खुले में जीवन यापन प्रदान करती हैं। यह व्यक्ति के मान-मर्यादा को पुनः वापस करता है और उनमें स्वावलंबन, आत्मविश्वास और सामाजिक उत्तरदायित्व विकसित करती हैं, जो समाज में उनके पुनर्वास के लिए आवश्यक हैं।

कर्मचारियों के भर्ती नहीं होने एवं खुला कारागार में रहने के लिए कैदियों के चयन न होने के कारण इसे संचालन योग्य नहीं बनाया जा सका था।

आई.जी. (कारा) ने 100 कैदियों के रहने की क्षमता वाला, ₹ 2.97 करोड़ के प्रावकलित लागत पर हजारीबाग में एक खुला कारागार स्थापित करने का प्रस्ताव (2005-06) दिया। इसमें प्रत्येक कैदी को स्नानागार के साथ एक कमरा का कॉटेज, रसोईघर एवं बरामदा, सामुदायिक कक्ष, औद्योगिक शेड, दवाखाना/अस्पताल आदि संरचनाएँ प्रदान करना सम्मिलित था। वे अपराधी जिन्होंने अपने सजा का आधा भाग कारागार में काट लिया है एवं अच्छे स्वास्थ्य एवं चरित्र रखते हों को उपायुक्त द्वारा प्रधानित जिला परीक्षण समिति द्वारा परीक्षित करके एवं अंतिम रूप से आई.जी. (कारा) द्वारा प्रधानित केन्द्रीय परीक्षण समिति द्वारा अनुमोदन के पश्चात् खुला कारागार में रखा जाना था। खुला कारागार के सुगम संचालन के लिए आवश्यक पदों का सृजन अन्तिम चरण में था।

इस कार्य को कार्यपालक अभियंता, भवन निर्माण विभाग, हजारीबाग द्वारा नियत समय नवम्बर 2007 तक क्रियान्वित किया जाना था। प्रमंडल द्वारा ₹ 3.23 करोड़ के कुल व्यय पर कार्य पूर्ण कर दिया गया एवं नवम्बर 2010 में आई.जी. (कारा) को हस्तगत करा दिया गया। तथापि, इसे संचालन योग्य नहीं बनाया जा सका क्योंकि आई.जी. (कारा) द्वारा जैसा बताया गया (सितम्बर 2011) कि आवश्यक पदों के सृजन में अनावश्यक विलम्ब हुआ। अतः अधिकतम 100 कैदी खुले कारागार के लाभों से वंचित हो गये।

2.2.6.4 नये उप-कारागारों के निर्माण में विलम्ब

कारागार प्रशासन योजना के आधुनिकीकरण के पंचवर्षीय परिप्रेक्ष्य योजना⁹ में, भारत सरकार द्वारा सात नये उप-कारागारों¹⁰ के निर्माण को मुल रूप में अनुमोदित (नवम्बर 2002) किया गया। बाद में, चक्रधरपुर एवं मधुपुर में नये उप-कारागारों का निर्माण केन्द्रीय प्रायोजित योजना से राज्य योजना में परिवर्तित (दिसम्बर 2004) हो गया। इस संशोधन के पश्चात्, 2004-08 के दौरान चार कारागारों¹¹ के निर्माण के लिए ₹ 20.19 करोड़ की निधि विमुक्त किया गया। छतरपुर में उप-कारागार के निर्माण के लिए निधि विमुक्त नहीं किया गया। संवीक्षा से पता चला कि हुसैनाबाद में भूमि अधिग्रहण नहीं होने के कारण कार्य का निर्माण मई 2011 तक प्रारंभ ही नहीं किया जा सका था। शेष तीन मामलों (बरही, नगरउंटारी एवं रामगढ़) में कार्य प्रगति में था। कारागार प्रशासन के आधुनिकीकरण की योजना को विस्तारित अवधि मार्च 2009 तक पूर्ण करना था। आई.जी.(कारा) द्वारा बताया गया (जून 2011) कि विलम्ब का कारण भूमि की अनुपलब्धता एवं डिजाईन में परिवर्तन था। अतः योजना के विस्तारित अवधि के 2 वर्ष बीत जाने के बाद भी उप-कारागारों का निर्माण का कार्य पूरा नहीं किया जा सका था। इस तरह नये उप-कारागारों के निर्माण द्वारा कारागारों में भीड़-भाड़ को कम करने का घोषित उद्देश्य विफल रहा था।

2.2.6.5 गाय शेडों के निर्माण पर निष्फल व्यय

गाय शेडों के निर्माण पर
₹ 79.64 लाख का
निष्फल व्यय

2005-08 के दौरान, कारागार अस्पताल में बीमार, बुढ़े एवं कमजोर कैदियों को दूध प्रदान करने के लिए कारागारों में डेयरी स्थापना के लिए चार¹² कारागारों के जाँच परीक्षण में गाय शेडों के निर्माण पर ₹ 79.64 लाख का खर्च पाया गया। कोई भी दूध अगर अनुपयोगित बच जाय तो उसे सामान्य कैदियों¹³ के लिए खाना के रूप में दिया जाना था।

यद्यपि, गायों का क्रय नहीं होने के कारण डेयरी को प्रारंभ ही नहीं किया जा सका था। इसे इंगित किये जाने पर, आई.जी. (कारा) द्वारा उत्तर दिया गया (सितम्बर 2011) कि निविदा का अन्तिमीकरण नहीं होने, गायों को क्रय नहीं किया गया। अतिरिक्त में यह बताया गया कि इन गाय शेडों को औद्योगिक केन्द्र सह-गोदाम में परिवर्तित करने के लिए प्रस्ताव सरकारी स्तर पर विचाराधीन था। अतः ₹ 79.64 लाख के व्यय के बावजूद, डेयरी स्थापना का मुख्य उद्देश्य प्राप्त नहीं हुआ।

⁹ भारत सरकार ने (नवम्बर 2002) साझा लागत के आधार पर केन्द्र एवं राज्य सरकार के बीच 75:25 के अनुपात में कारागारों की स्थिति में सुधार हेतु योजना प्रस्तुत किया।

¹⁰ बरही, चक्रधरपुर, छतरपुर, हुसैनाबाद, मधुपुर, नगरउंटारी एवं रामगढ़।

¹¹ हुसैनाबाद, रामगढ़, नगरउंटारी एवं बरही।

¹² गिरिडीह, हजारीबाग, मेदनीनगर (पलामू) और राँची।

¹³ बिहार कारागार पुस्तिका का नियम 1065 (झारखंड द्वारा यथा अंगीकृत)।

कैदियों के लिए कल्याणकारी उपाय

2.2.6.6 कैदियों के अस्थायी रिहाई के लिए पैरोल बोर्ड का गठन नहीं होना

राज्य सरकार द्वारा दोषी कैदियों के अस्थायी रिहाई के लिए जिला पैरोल बोर्ड का गठन नहीं किया गया था

कारागार अधिनियम 1900 के धारा 31 ए एवं बी (भाग VI-ए) के अनुसार, सरकार द्वारा दोषी कैदियों के अस्थायी रिहाई की अनुशंसा के लिए जिला पैरोल बोर्डों का गठन करना था। बोर्डों को दोषी कैदियों के अस्थायी रिहाई (एक बार में 30 दिन से अधिक नहीं) का अनुशंसा करना था। आई.जी. (कारा) के अभिलेखों की संवीक्षा के दौरान यह पाया गया कि राज्य सरकार द्वारा किसी भी जिला में पैरोल बोर्ड का गठन नहीं किया गया था। लेखापरीक्षा में इसे इंगित किये जाने पर, आई.जी. (कारा) द्वारा बताया (सितम्बर 2011) गया कि दोषी कैदियों को उनकी आवश्यकता के समय पर अधिकतम तीन दिनों के लिए पुलिस अनुरक्षा में पैरोल पर भेजा जाता था। आई.जी. (कारा) का उत्तर सही नहीं है क्योंकि पुलिस अनुरक्षा के अन्तर्गत कैदियों के रिहाई की व्यवस्था को पैरोल के बराबर नहीं माना जा सकता है एवं पैरोल बोर्डों की अनुपस्थिति में यह एक तदर्थ व्यवस्था है। अतः राज्य में दोषी कैदी जो पैरोल पर रिहाई के पात्र थे अधिनियम के अनुसार अस्थायी रिहाई की सुविधा से वंचित रहे।

2.2.6.7 बोरस्टल स्कूल का अनियमित प्रबंधन

बोरस्टल स्कूल का प्राथमिक उद्देश्य 19 से 21 वर्ष के बीच के तरुण अपराधियों का देखभाल, कल्याण एवं पुनर्वास सुनिश्चित करना है एवं उन्हें कारागारों के संदूषित वातावरण से दूर रखना है। उनके सुधार एवं अपराध रोक-थाम में सहायक शिक्षा, व्यावसायिक प्रशिक्षण एवं नैतिक प्रभाव पर विशेष बल देना है।

झारखंड का एकमात्र बोरस्टल स्कूल मेदनीनगर (पलामू) अप्रैल 1960 में स्थापित किया गया था। केन्द्रीय कारा, मेदनीनगर (पलामू) के परिसर में अवस्थित इस स्कूल में 100 कैदियों की क्षमता वाला दो मंजिला भवन (प्रत्येक मंजिल पर पाँच वार्ड) था। प्रथम तल्ला को शिक्षा, दर्जी का व्यावसायिक प्रशिक्षण एवं मनोरंजन के लिए उपयोग होना था जबकि निचले तल्ले को अस्पताल एवं आवासीय प्रायोजनों के लिए उपयोग करना था।

बोरस्टल स्कूल के चार वार्डों को केन्द्रीय कारा कैदियों को रखने के लिए उपयोग किया जा रहा था

बोरस्टल स्कूल, मेदनीनगर (पलामू) के अभिलेखों की संवीक्षा एवं भौतिक सत्यापन से पता चला कि 10 वार्डों में से चार में केन्द्रीय कारा, मेदनीनगर (पलामू) के कैदियों को रखने के लिए उपयोग किया जाता था। जैसा कि स्कूल केन्द्रीय कारा, मेदनीनगर (पलामू) के परिसर में ही स्थित था, स्कूल एवं केन्द्रीय कारा के कैदी आपस में मिलने के लिए स्वतंत्र थे। केन्द्रीय कारा के अन्दर बोरस्टल स्कूल चलाने के साथ-साथ स्कूल भवन को कारागार के रूप में कैदियों को रखने से कारागार के वातावरण से तरुण अपराधियों को दूर रखने का उद्देश्य विफल रहा। आई.जी. (कारा) के निर्देशों (दिसम्बर 2002) एवं बोरस्टल स्कूल के अधीक्षक के अनुरोध के बावजूद कि अन्य कारागारों से तरुण अपराधियों को बोरस्टल स्कूल मेदनीनगर, पलामू में परिवर्तित किया जाये, केवल मेदनीनगर (पलामू) के ही तरुण अपराधियों को स्कूल में रखा गया।

अतिरिक्त में, 20 के स्वीकृत बल के विरुद्ध केवल पाँच ही व्यक्ति कार्यरत थे। रिक्तियों में

अधीक्षक, शिक्षक, प्रधान शिक्षक, पर्यवेक्षक, रसोईया आदि सम्मिलित था। यह देखा गया कि क्लर्क, वर्ग 'घ' कर्मचारी एवं केन्द्रीय कारागार मेदनीनगर (पलामू) के शिक्षित कैदी बोरस्टल स्कूल के कैदियों को पढ़ा रहे थे। व्यावसायिक प्रशिक्षण सुविधा असंतोषजनक था क्योंकि प्रशिक्षण प्रायोजनों के लिए कच्चा माल क्रय करने के लिए कोई आवंटन नहीं था। 2005-11 के दो प्रशिक्षकों के स्वीकृत पदों के विरुद्ध, केवल एक प्रशिक्षक (दर्जी) दौरान कैदियों को प्रशिक्षण देने के लिए पदस्थापित थे। अतः तरुण अपराधियों की देखभाल, कल्याण एवं पुनर्वास जो बोरस्टल स्कूल का प्राथमिक उद्देश्य था, अप्राप्त रहा।

2.2.6.8 कारागारों में लघु स्तरीय उद्योग का प्रावधान

कारागार प्रशासन का अन्तिम उद्देश्य अपराधियों का सुधार एवं पुनर्वास एवं कैदियों का हिरासत एवं नियंत्रण से उनके प्रशिक्षण एवं उपचार की ओर स्थानांतरण पर जोर देना है। आदर्श कारागार पुस्तिका, 2003 में भी यह जोर दिया गया है जिसमें बताया गया है कि कारागारों को सुविधाओं से लैस होने की आवश्यकता है जिससे की कैदी 'सीखने एवं कमाने' में सक्षम हो पायें।

कैदियों के सुधारात्मक उपचार से संबंधित कारागार उद्योग गतिविधियों के प्रदर्शन के मूल्यांकन से निम्न बातों का पता चला:

कारागार पुस्तिका के नियम 751 में समाविष्ट है कि कारागृह प्रशासन का अन्तिम उद्देश्य अपराधियों का सुधार एवं पुनर्वास है जिससे कि वे अपनी सजा पूर्ण करने एवं कारागार छोड़ने के समय तक वे समाज के जिम्मेवार सदस्य बन सकें। प्रत्येक केन्द्रीय/जिला कारागार को एक या दो मुख्य उद्योगों पर केन्द्रित करना है एवं उनके उत्पादों को कारागारों की आवश्यकताओं के लिए उपयोग करना है। शेष उत्पादों को सरकारी विभागों द्वारा क्रय किया जाना है।

सितम्बर 2011 तक राज्य में, 22 केन्द्रीय/जिला कारागारों में से आठ¹⁴ में लघु स्तरीय उद्योग चल रहे थे। ये कारागार कपड़ा, कम्बल, साबुन, फिनाईल, मोमबत्ती आदि के उत्पादन में शामिल थे। नमूना जाँच किये गये आठ कारागारों में से छः¹⁵ केन्द्रीय/जिला कारागारों में कारागार उद्योग चल रहे थे। नमूना जाँच किये गये दो जिला कारागारों यथा देवघर एवं कोडरमा जिला कारागारों में कोई उत्पादन इकाई नहीं था।

उप-कारागारों में अधिकतम, परीक्षण के अधीन कैदियों को रखा गया था अतः कोई उत्पादन इकाई/लघु स्तरीय उद्योग स्थापित नहीं किया गया। तथापि, 2006 में देवघर एवं कोडरमा कारागारों को उपलब्ध आधारमूल संरचना एवं अपर्याप्त स्थान के साथ ही जिला कारागार में उन्नयनित कर दिया गया। इस प्रकार, वहाँ भी कारागार उद्योग स्थापित नहीं किया जा सका था।

इसके अतिरिक्त, 2007-08 में ₹ 17.36 लाख की लागत पर व्यावसायिक प्रशिक्षण प्रदान करने के लिए केन्द्रीय कारागार, मेदनीनगर (पलामू) में प्रशिक्षण-सह-उत्पादन केन्द्र का

¹⁴ केन्द्रीय कारागार दुमका, हजारीबाग, जमशेदपुर, और राँची एवं जिला कारागार चाईबासा, चास (बोकारो), धनबाद और गिरिडीह।

¹⁵ धनबाद, गिरिडीह, हजारीबाग, जमशेदपुर, मेदनीनगर (पलामू) और राँची।

14 कारागारों में रहने वाले कैदियों को लाभपूर्ण औद्योगिक गतिविधियों को सीखने का अवसर प्रदान नहीं किया गया

निर्माण कपड़ा, फिनाइल एवं साबुन उत्पादन के लिए किया गया। तथापि, यह केन्द्र भवन निर्माण प्रमंडल मेदनीनगर (पलामू) द्वारा कारागार प्राधिकारियों को हस्तगत नहीं कराया गया था क्योंकि यह कारागार के विस्तारित भाग में निर्मित किया गया था, जो कारागार परिसर में नहीं था। इस प्रकार राज्य के 14 शेष कारागारों के दोषी कैदियों को लाभान्वित कर सकने वाले औद्योगिक गतिविधियों को सीखने का अवसर प्रदान नहीं हुआ था, अतः कारागार पुस्तिका में समाविष्ट खास उद्देश्य विफल रहा।

2.2.6.9 कारागारों में सुधारात्मक गतिविधियाँ

सुधारात्मक उपाय के भाग के रूप में कैदियों के लिए कारागार प्रबंधन द्वारा राष्ट्रीय खुला विद्यालय संस्थान (एन.आई.ओ.एस.) इंदिरा गाँधी राष्ट्रीय खुला विश्वविद्यालय (इग्नू) के जरिये से साक्षरता एवं शिक्षण कार्यक्रम जैसी गतिविधियाँ प्रारम्भ की गई थी, जिसमें कम्प्यूटर प्रशिक्षण, योगा एवं ध्यान जो उनको अपराध करने से विचलित कर सके एवं उनके व्यवहार एवं मनोवृत्ति में परिवर्तन ला सके। यह उनको समाज के मुख्यधारा में अन्तिमरूप से पूर्णता की सुविधा प्रदान करेगा।

साक्षरता कार्यक्रम के अन्तर्गत 5470 कैदियों को साक्षर बनाया गया और 1108 कैदियों को एन.आई.ओ.एस./इग्नू द्वारा शिक्षा प्रदान कराया गया

आई.जी. (कारा) द्वारा प्रस्तुत किये गये आँकड़ों से पता चला कि 2005-10 के दौरान, चार कारागारों¹⁶ में साक्षरता कार्यक्रम के अन्तर्गत 5,470 कैदियों को साक्षर बनाया गया एवं एन.आई.ओ.एस./इग्नू के जरिये 1,108 कैदियों को शिक्षा प्रदान कराया गया। अतिरिक्त में, उसी अवधि के दौरान 802 कैदियों को कम्प्यूटर प्रशिक्षण दिया गया एवं 8,163 कैदियों को योग/जिने की कला में प्रशिक्षित किया गया।

2.2.6.10 कारागार उद्योगों के उत्पाद के विक्रय के बकाया राशि की वसूली

कारागार पुस्तिका के नियम 1269(2) में नियत है कि अन्य कारागारों से सम्बंधित विक्रय की बकाया राशि के वसूली नहीं होने की स्थिति में क्या कार्रवाई करना है के आदेश के लिए, आई.जी.(कारा) को मामला विशेषतया प्रतिवेदित करना चाहिए।

2001-11 के दौरान सात कारागारों के विक्रय के ₹ 5.26 करोड़ विभिन्न कारागारों में वसूलनीय था

आई.जी. (कारा) के अभिलेखों से पता चला कि सात कारागारों में, 2001-11 के दौरान किये गये बिक्री से संबंधित ₹ 5.26 करोड़¹⁷ अन्य कारागारों से वसूलनीय था। इसे इंगित करने पर, आई.जी.(कारा) द्वारा इसका कारण पर्याप्त निधि की अनुपलब्धता को आरोपित किया। आई.जी. (कारा) का उत्तर स्वीकार्य नहीं था क्योंकि कंडिका 2.2.7.1 के अन्तर्गत तालिका-3 में इंगित गैर-योजनान्तर्गत नियमित बचते थीं, जिन्हें नियंत्रण पदाधिकारी द्वारा पुनर्विनियोगित किया जा सकता था।

कारा सुरक्षा व्यवस्थायें

2.2.6.11 शस्त्रागार की अभिरक्षा एवं देखभाल

आदर्श कारागार पुस्तिका, 2003 के कंडिका 5.07 में समाविष्ट है कि सुरक्षा कर्मियों को आधुनिक हथियार जैसे कि पिस्तौल, कारबाइन, सेल्फ लोडिंग रायफल, पम्प एक्शन बंदुकें

¹⁶ दुमका, हजारीबाग, जमशेदपुर एवं राँची।

¹⁷ चाईबासा ₹ 6.50 लाख, धनबाद ₹ 8.52 लाख, दुमका - ₹ 70.06 लाख, गिरिडीह - ₹ 5.48 लाख, हजारीबाग - ₹ 75.98 लाख, जमशेदपुर - ₹ 13.39 लाख एवं राँची - ₹ 346.15 लाख

एवं प्राधिकृत गुणवत्तावाली रबर की गोलियाँ, प्लास्टिक की गोलियाँ एवं जीवित गोला बारूद लेकर चलना चाहिए ताकि आपात काल में उनका उपयोग किया जा सके। शस्त्रागारों का देखभाल कारागार में सुरक्षा सुनिश्चित करने का एक महत्वपूर्ण पूर्व आवश्यकता है। सुरक्षा मुसीबतों को प्रशिक्षित कर्मियों द्वारा आग्नेय-अस्त्र के उपयोग द्वारा प्रभावशाली ढंग से निपटा जा सकता है।

.303 रायफलें, .410 मस्केटें इत्यादि शस्त्रागार में भण्डारित थे

लेखापरीक्षा संवीक्षा से पता चला कि सभी 10 नमूना जाँच किये गये इकाईयों में आधुनिक आग्नेय-अस्त्रों के वजाय पुराने एवं खराब आग्नेय-अस्त्र जैसे .303 रायफलें, .410 मस्केटें इत्यादि शस्त्रागार में भण्डारित थे जैसाकि **परिशिष्ट 2.11** में दर्शाया गया है। .303 रायफलों को पुलिस विभाग से 1987 एवं 1994 में प्राप्त किया गया था। अतिरिक्त में, चार¹⁸ नमूना जाँच किये गये जिलों में 21 रायफलें एवं 24 मस्केटों को प्रयोग योग्य नहीं पाया गया।

अतः, सुरक्षा कर्मचारियों को आधुनिक हथियार, अप्रयोग योग्य आग्नेय-अस्त्र के अनापूर्ति एवं प्रशिक्षण/गोलीबारी के अभ्यास की कमी जैसा कि कंडिका 2.2.8.2 में विमर्शित हैं कारागारों के सुरक्षा को गंभीर रूप से बाधित हो सकता था।

2.2.6.12 कारागारों में आधुनिक सुरक्षा उपकरण

आदर्श कारागार पुस्तिका, 2003 के कंडिका 5.02 में कारागार के अन्दर सुरक्षा के किसी उल्लंघन का निकट निगरानी एवं प्रभावपूर्ण अनुश्रवण हेतु क्लोज सर्किट टेलीविजन (सीसीटीवी) एवं अन्य इलेक्ट्रॉनिक गैजेट संस्थापना किया जाना समाविष्ट है। नमूना जाँच किये गये कारागारों में, इलेक्ट्रॉनिक गैजेटों में पायी गयी कमियाँ नीचे विमर्शित हैं:

● क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन का संस्थापन

2006-07 में, कारागृह निरीक्षणालय द्वारा क्लोज्ड सर्किट टेलीविजन (सीसीटीवी) प्रणाली के संस्थापन के लिए ₹ दो लाख प्रति कारागार की दर पर 11 कारागारों¹⁹ को ₹ 22 लाख आवंटित किया गया। तथापि, प्रणाली को सितम्बर 2011 तक संस्थापित नहीं किया जा सका एवं निधि अनुपयोगित पड़ी थी। यह इंगित करने पर, आई.जी. (कारा) द्वारा बताया गया (सितम्बर 2011) कि निविदा के अन्तिमीकरण नहीं होने के कारण निधि का उपयोग नहीं हो सका था एवं कोषागार में प्रेषित कर दिया गया। अतः सीसीटीवी के संस्थापन के लिए निधि के आवंटन का प्रयोजन विफल रहा।

केन्द्रीय कारागार राँची में संस्थापित सभी 16 सीसीटीवी अक्रियाशील थे

अप्रैल 2007 में भारत इलेक्ट्रॉनिक लिमिटेड (भारत सरकार का उपक्रम) द्वारा केन्द्रीय कारागार राँची में ₹ 37.50 लाख मूल्य का 16 सीसीटीवी संस्थापित किया गया। वारंटी अवधि के दौरान, बिजली गिरने के कारण उपकरण क्षतिग्रस्त हो गया था पर वी.इ.एल. द्वारा सुधार दिया गया था। तथापि, लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि केन्द्रीय कारागार, राँची में संस्थापित सभी 16 सीसीटीवी अक्टूबर, 2010 से अ-क्रियाशील थे। इसे इंगित किये जाने पर, आई.जी. (कारा) द्वारा बताया गया (सितम्बर 2011) कि इनफॉर्मेशन

¹⁸ केन्द्रीय कारा, हजारीबाग(दो मस्केटें), केन्द्रीय कारा मेदनीनगर (तीन रायफल), केन्द्रीय कारा राँची (13 रायफलें एवं 17 मस्केट) एवं जिला कारा, धनबाद (पाँच रायफल) एवं प्रति मस्केटें।

¹⁹ चास, चतरा, देवघर, धनबाद, गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, हजारीबाग, कोडरमा, मेदनीनगर (पलामू) एवं तेनुघाट।

टेकनोलोजी के प्रमोशन के लिए झारखण्ड एजेन्सी (जे.ए.पी.आई.टी.) को मरम्मत करने के लिए तथा आधुनिक तकनीकी के सीसीटीभी के संस्थापन के लिए नया प्रस्ताव प्रस्तुत करने के लिए कहा गया था।

पुनः 2007-08 के दौरान, आई.जी. (कारा) द्वारा छः कारागारों²⁰ में सी.सी.टी.भी. एवं जैमर्स के संस्थापन के लिए जे.ए.पी.आई.टी. को ₹ 2.04 करोड़ आवंटित किया गया। लेखापरीक्षा संवीक्षा में पता चला कि सभी छः जिलों में ₹1.56 करोड़ की लागत पर जे.ए.पी.आई.टी. द्वारा सी.सी.टी.भी. संस्थापित किया गया। यद्यपि, लेखापरीक्षा के दौरान, यह पाया गया कि चार कारागारों में संस्थापित 70 सी.सी.टी.भी. में से 27 अ-क्रियाशील थे, जिसका ब्यौरा तालिका-2 में दिया गया है:

तालिका -2

अ-क्रियाशील सी.सी.टी.भी. का ब्यौरा

क्र.सं.	जेल का नाम	संस्थापित सीसीटीभी की संख्या	अक्रियाशील सीसीटीभी की संख्या
1.	केन्द्रीय कारागार, हजारीबाग	23	08
2.	जिला कारागार, धनबाद	16	11
3.	जिला कारागार, मेदनीनगर (पलामू)	16	07
4.	जिला कारागार, कोडरमा	15	01

(स्रोत - चार नमूना जाँच किये गये इकाईयों के कारा अधीक्षक का कार्यालय)

कारा अधीक्षकों को यद्यपि पूछा गया था कि कब से सी.सी.टी.भी. अ-क्रियाशील थे पर उनके द्वारा इस विषय पर कोई सूचना प्रस्तुत नहीं किया गया। इसे इंगित किये जाने पर आई.जी.(कारा) द्वारा बताया गया (सितम्बर 2011) कि संस्थापित सी.सी.टी.भी. अभी तक वारंटी के अन्तर्गत थे और क्रियाशील थे। आई.जी. (कारा) का उत्तर तर्कसंगत नहीं है क्योंकि लेखापरीक्षा द्वारा यह अवलोकित किया गया कि उपरोक्त उल्लिखित कारागारों में सी.सी.टी.भी. क्रियाशील नहीं थे। अतः सुरक्षा प्रबंधन के लिए सी.सी.टी.भी. सुविधाओं से कारागारों को उपस्कृत करने का उद्देश्य पूरी तरह से प्राप्त (मई 2011) नहीं किया जा सका था।

- आदर्श कारागार पुस्तिका, 2003 के अनुसार, एक्स-रे स्क्रीनींग मशीन, विस्फोटक जाँच उपकरण, सेल फोन जाँचक, एवं उच्च आवृत्ति का दूरबीन भी कारागारों के लिए महत्वपूर्ण सुरक्षा उपकरण है। यह देखा गया कि उपर उल्लेखित उपकरण केन्द्रीय कारागार, राँची के अलावे किसी कारागार में उपलब्ध नहीं थे जहाँ एक एक्स-रे स्क्रीनींग मशीन पुलिस विभाग (सितम्बर 2011) द्वारा प्रदत्त किया गया था। आई.जी. (कारा) द्वारा सरकार को विस्फोटक जाँच उपकरणों, उच्च आवृत्ति दूरबीनें एवं सेल फोन जाँचकों के क्रय के लिए कोई प्रस्ताव प्रस्तुत नहीं किया गया था। अतिरिक्त में, 11²¹ जिलों में जिसमें झारखण्ड के सात नमूना जाँच किये गये जिले सम्मिलित थे में 2007-08 के दौरान ₹ 8.80 लाख की प्राक्कलित लागत पर यद्यपि बायो-मेट्रिक²² उपकरणों की संस्थापन की योजना बनायी गयी थी, यह पाया गया कि इस प्रयोजन के लिए

11 कारागारों में ₹ 8.80 लाख के प्राक्कलित लागत का बायो-मेट्रिक उपकरण संस्थापित नहीं किया गया

²⁰ धनबाद, गढ़वा, हजारीबाग, खुँटी, कोडरमा और मेदनीनगर (पलामू)।

²¹ चास, चतरा, देवघर, धनबाद, गढ़वा, गिरिडीह, गोड्डा, हजारीबाग, कोडरमा, मेदनीनगर (पलामू), एवं तेनुघाट।

²² बायो-मेट्रिक्स एक या एक से अधिक आंतरिक भौतिकीय एवं व्यवहारिक लक्षणों के आधार पर मानव के यूनिक विशिष्ट पहचान के लिए पद्धति बनाती है।

निधियों को जे.ए.पी.आई.टी. को स्थानान्तरित कर दिया गया था। नमूना जाँच किये गये कारागारों में यह पाया गया कि बायो-मेट्रिक उपकरणों को संस्थापित नहीं किया गया था। जे.ए.पी.आई.टी. द्वारा राशि को बिना कार्य के क्रियान्वित किये बिना इस आधार पर वापस (फरवरी 2011) कर दिया गया कि सभी कारागारों में बायो-मेट्रिक उपकरणों का उपयोग किया जा रहा था। पूछे जाने पर, आई.जी. (कारा) द्वारा बताया (जुलाई 2011) गया कि जे.ए.पी.आई.टी. द्वारा प्रस्तुत किया गया कारण सही नहीं था एवं जे.ए.पी.आई.टी. को बायो-मेट्रिक उपकरण स्थापन के लिए ₹ 8.80 लाख वापस भेजा गया। इस प्रकार 2007-08 में उपलब्ध कराये गये ₹ 8.80 लाख जुलाई 2011 तक आई.जी. (कारा) के पास ही पड़ा हुआ था। एक्स-रे स्क्रीनिंग मशीन, विस्फोटक जाँच उपस्कर, बायो-मेट्रिक उपस्कर आदि जैसे महत्वपूर्ण सुरक्षा उपकरण की अनुलब्धता के कारण कारागार परिसर के अन्दर प्रतिबंधित समान के प्रवेश के जोखिम से कारागार भरे रह गये जैसा कि कंडिका 2.2.6.13 में विमर्शित है।

आठ डीएफएमडी, आठ एचएचएमडी एवं 35 सर्च लाइटें अकार्यरत पाये गए

हैन्ड हेल्ड मेटल डिटेक्टर (एच.एच.एम.डी.), डोरफ्रेम मेटल डिटेक्टर (डीएफएमडी) एवं सर्च लाइटें भी कारागारों की सुरक्षा के लिए आवश्यक महत्वपूर्ण सुरक्षा सामग्री हैं। अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 12 डीएफएमडी 10 नमूना जाँच किये गये कारागारों²³ में उपलब्ध थे जिसमें आठ²⁴ अकार्यरत थे। इसी तरह, 2006-11 के दौरान सभी 10 नमूना जाँच किये गये कारागारों में 35 एचएचएमडी प्रदत्त किया गया था, जिसमें आठ कार्य नहीं कर रहे थे। अतिरिक्त में यह पाया गया कि 10 नमूना जाँच किये गये जिलों में 70 सर्च लाइटें समान अवधि के दौरान प्रदत्त किया गया था जिसमें 35 अकार्यरत थे।

2.2.6.13 प्रतिबंधित सामग्रियों की बरामदगी

तलाशी अभियान के दौरान सेल फोनों, कट्टे, रिवाल्वरें, छुरें, रोकड़ आदि जैसे प्रतिबंधित सामग्रियाँ बरामद की गई थीं

बिहार कारागार पुस्तिका (झारखण्ड द्वारा अंगीकृत) के नियम 615 में वे सामग्रियाँ सूचीबद्ध है जो कारागार के अन्दर प्रतिबंधित हैं। इनमें मादक द्रव्य या किसी प्रकार का स्प्रिटयुक्त तरल पदार्थ, गाँजा, ओपियम और जहरीली सामग्री, स्म्या, धातु, मुद्रा नोट, छुरा, आग्नेय अस्त्र आदि शामिल है। अतिरिक्त में कारागृह अधिनियम 1894 के नियम 41 के अनुसार जेलर संदेह के आधार पर किसी कैदी के मुलाकाती से उसका नाम एवं पता की मांग कर सकता था, किसी मुलाकाती की तलाशी ले सकता था या तलाशी के लिए उसे मजबूर कर सकता था परन्तु तलाशी किसी कैदी या अन्य मुलाकाती की उपस्थिति में नहीं किया जाना था।

नमूना जाँच किये गये कारागारों के अभिलेख की संवीक्षा से पता चला कि 2006-11 के दौरान पाँच कारागारों²⁵ में तलाशी अभियान के दौरान जिला प्रशासन द्वारा प्रतिबंधित सामग्रियाँ बरामद की गयीं। इनमें 29 सेल फोन, 20 सिम कार्ड, 13 मोबाइल चार्जर, एक कट्टा, दो रिवाल्वर, सात गोलियाँ, एक मोबाइल कैबिनेट, छोटे कैंची का एक जोड़ा, एक आयरन, तीन छुरा, पतले बिजली के तार एवं दो पतर (स्टील सीट) के साथ ₹ 10,590 का रोकड़ शामिल था। इन सामग्रियों को कारागार सुरक्षा प्रणाली द्वारा न

²³ देवघर, धनबाद, गिरिडीह, हजारीबाग, जमशेदपुर, खूंटी, कोडरमा, मेदनीनगर (पलामू), राँची एवं तेनुघाट।

²⁴ देवघर, धनबाद, हजारीबाग, जमशेदपुर, खूंटी, कोडरमा, मेदनीनगर (पलामू), राँची एवं तेनुघाट।

²⁵ धनबाद, जमशेदपुर, कोडरमा, मेदनीनगर (पलामू), एवं राँची।

तो गेट के प्रवेश बिन्दु पर न तो नम्बर खुली एवं नम्बर बंदी²⁶ के दौरान दैनिक सुरक्षा जाँच के समय ही पता किया गया था। पूछे जाने पर, आई.जी. (कारा) द्वारा बताया (सितम्बर 2011) गया कि गेटों पर प्रशिक्षित सुरक्षाकर्मियों के साथ-साथ आधुनिक सुरक्षा उपकरण के अभाव के कारण प्रतिबंधित सामग्रियों को प्रवेश बिंदु पर खोजा नहीं जा सका था। इस प्रकार प्रशिक्षित सुरक्षाकर्मियों एवं आधुनिक सुरक्षा उपकरण के अभाव के कारण प्रतिबंधित सामग्रियों का आगे भी प्रवेश से इन्कार नहीं किया जा सकता, तदनुसार कारागार परिसर के अन्दर अपराधिक/उग्रवादी गतिविधियों को सुविधा प्रदान किया जाना होगा।

2.2.7 वित्तीय प्रबंधन

गृह (कारा) विभाग के वित्तीय प्रबंधन के लेखापरीक्षा के दौरान पायी गयी कमियाँ नीचे विमर्शित है:

2.2.7.1 निधि आवंटन एवं व्यय

झारखंड बजट अधिनियम के नियम 112 में सन्निहित है कि सभी पूर्व अनुमानित बचतों को जब वे पूर्व कल्पित हो जायें तो वर्ष के अंत तक प्रतीक्षा किये बिना सरकार को तत्काल प्रत्यार्पित कर देना चाहिए, जबतक किसी अन्य इकाई या इकाईयों के अन्तर्गत आधिक्यों को पूरा करने के लिए उनकी आवश्यकता हो जो निश्चित रूप से समय पर पहले ही पूर्व कल्पित कर लिया गया हो। भविष्य के संभावित आधिक्य के लिए कोई बचत आरक्षित नहीं रखा जाना चाहिए।

आई.जी. (कारा) के जरिये से विभिन्न इकाईयों को गृह विभाग द्वारा योजना एवं गैर-योजना शीर्षों के अन्तर्गत बजट आवंटन प्रदत्त किया गया था। 2005-11 के दौरान वहित व्यय तालिका-3 में दर्शित है:

तालिका-3
बजट आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	गैर-योजना			योजना		
	आवंटन	व्यय	बचत(-)	आवंटन	व्यय	बचत(-)
2005-06	30.09	28.39	(-)1.70	8.48	8.48	शून्य
2006-07	39.90	38.10	(-)1.80	31.26	31.26	शून्य
2007-08	46.01	43.07	(-)2.94	35.82	34.86	(-)0.96
2008-09	50.87	48.56	(-)2.31	48.90	48.90	शून्य
2009-10	73.37	68.36	(-)5.01	19.93	19.93	शून्य
2010-11	59.18	56.70	(-)2.48	39.24	21.40	(-)17.84
कुल	299.42	283.18	(-)16.24	183.63	164.83	(-)18.80

(स्रोत: आई.जी. (कारा) का कार्यालय)

2005-11 के दौरान योजना शीर्ष के अन्तर्गत ₹ 183.63 करोड़ के कुल आवंटन के विरुद्ध ₹ 164.83 करोड़ का वास्तविक व्यय हुआ

उपरोक्त तालिका इंगित करता है कि 2007-08 के दौरान के अलावे 2005-10 के दौरान योजना शीर्ष के अन्तर्गत 100 प्रतिशत उपयोगित दर्शित किया गया था। तथापि, 2010-11 के दौरान ₹ 39.24 करोड़ के कुल आवंटन के विरुद्ध ₹ 21.40 करोड़ का व्यय वहन किया

26 सुबह में वार्ड को खोलने के समय वार्ड में रखे गये कैदियों की गणना, शाम में वार्ड बंद करने के समय वार्ड में रखे गये कैदियों की गणना।

गया था एवं ₹ 17.84 करोड़ (45 प्रतिशत) का बचत था। उपरोक्त उल्लिखित राशि नये उप-कारागारों के निर्माण, कारागारों के लिए भूमि अधिग्रहण, कारागार निरीक्षणालय भवन निर्माण, उर्जा के गैर-परम्परागत स्रोतों के लिए उपयोग में आनेवाले उपस्करों के संस्थापन, मल उपचार संयंत्रों के संस्थापन, कर्मचारियों के क्वार्टरों के निर्माण, कारागारों में सुरक्षा व्यवस्था आदि के लिए दिया गया था, जिसे प्रत्यार्पित कर दिया गया था। लेखापरीक्षा में इसे इंगित किये जाने पर, आई.जी. (कारा) द्वारा उत्तर (सितम्बर 2011) दिया गया कि सरकार द्वारा पुनर्विनियोजन के अस्वीकृति के कारण, योजना शीर्ष के अन्तर्गत राशि को प्रत्यार्पित कर दिया गया। योजना शीर्ष के अन्तर्गत प्रस्तावों को अस्वीकृति के परिणामस्वरूप कारागारों में संरचना सृजित नहीं हुआ, जिसके कारण कैदियों के साथ-साथ कारागार कर्मचारियों की सुविधाओं में कमी हुई। इसके अलावे, कारागार सुरक्षा के साथ भी समझौता किया गया।

पुनः 10 नमूना जाँच किये गये इकाईयों में से आठ²⁷ में, यह अवलोकित किया गया था कि कारागार अधीक्षकों द्वारा राज्य योजना शीर्ष के अन्तर्गत 284 लोक कार्यों²⁸ के क्रियान्वयन के लिए ₹ 51.56 करोड़ की कुल राशि को अग्रिम के रूप में दिया गया था। जिनमें से मई 2011 तक 90 कार्य या तो प्रगति पर थे या प्रारंभ ही नहीं किये गये, जैसा कि तालिका-4 में ब्यौरा दिया गया है:

तालिका-4
राज्य योजना के अन्तर्गत प्रारंभ किये गये परियोजनाओं का ब्यौरा

(राशि ₹ में)

वर्ष	स्वीकृत कार्यों की सं.	कुल आवंटन	पूर्ण कार्यों की सं.	पूर्ण परियोजनाओं पर बहित व्यय	प्रगति में कार्यों की सं.	क्रियान्वित करने वाली अभिकरणों का भुगतित राशि	अभी तक प्रारंभ नहीं किये गये कार्यों की सं.	राशि
2005-06	19	74570850	18	13770850	01	60778000	-	-
2006-07	41	57825220	24	24700995	02	20008300	15	13115925
2007-08	45	62673145	33	42389195	09	16726650	03	3557300
2008-09	83	230741700	63	46865150	14	96189050	06	84984209
2009-10	62	62355775	45	40911748	11	15382750	06	6061277
2010-11	34	27468878	11	6139826	11	10854690	12	10474362
	284	515635568	194	174777764	48	219939440	42	118193073

(स्रोत: आठ नमूना जाँच किये गये इकाईयों का जेल अधीक्षक का कार्यालय)

284 कार्यों में से ₹ 11.82 करोड़ की लागत वाले 42 कार्यों को शुरू ही नहीं किया था

अतः ₹ 51.56 करोड़ की लागत पर 284 कार्य स्वीकृत किया गया था, जिसमें से ₹ 17.48 करोड़ (34 प्रतिशत) की लागत पर 194 कार्य पूर्ण किया गया था। (परिशिष्ट 2.12) ₹ 21.99 करोड़ की (43 प्रतिशत) लागत वाले अड़तालीस कार्य प्रगति में था एवं ₹ 11.82 करोड़ की (23 प्रतिशत) की लागत पर 42 कार्यों को (परिशिष्ट- 2.13) मई 2011 तक प्रारंभ ही नहीं किया गया था। तथापि, ₹ 51.56 करोड़ की सम्पूर्ण राशि को खाते में अन्तिम व्यय के रूप में दर्ज किया गया था। अतः नमूना-जाँच किये गये इकाईयों में भौतिक प्रगति वित्तीय प्रतिवेदन के अनुरूप नहीं था एवं उसमें उस सीमा तक कमी थी।

²⁷ धनबाद, गिरिडीह, हजारीबाग, जमशेदपुर, खूंटी, कोडरमा, मेदनीनगर (पलामू) एवं राँची।

²⁸ कर्मचारी क्वार्टरों का निर्माण (20), सामुदायिक हॉल (06), पीसीसी सड़क (16), वाच टावर (11), शौचघर (13), मशीन एवं उपकरण (37), मरम्मत एवं पुनरूद्धार (12), प्रकाश जल आपूर्ति एवं स्वच्छता (44), भवन, कार्यालय, प्रशिक्षण सह-उत्पादन केन्द्र बैरक इत्यादि का निर्माण (123) और नये उप-कारागार के लिए भूमि अधिग्रहण (02)।

2.2.7.2 कोषागार में अनियमित प्रेषण

झारखण्ड कोषागार संहिता खण्ड-1 के नियम 300 में समाविष्ट है कि कोषागार से कोई राशि जब तक उसके तत्काल भुगतान की आवश्यकता न हो आहरित नहीं करना चाहिए। माँग की प्रत्याशा में अग्रिमों का आहरण कोषागारों से अनुमत्य नहीं है चाहे कार्य के क्रियान्वयन के लिए, जिसके पूर्णता में विचारणीय समय लगने की संभावना हो या विनियोग के व्ययगत होने से रोकने के लिए।

2006-09 के दौरान सात कार्यों के लिए ₹ 8.26 करोड़ आहरित किया गया एवं बिना किसी व्यय के कोषागार में प्रेषित (अप्रैल 2010) किया गया

संवीक्षा से पता चला कि केन्द्रीय कारागार, हजारीबाग के अधीक्षक द्वारा 2006-09 के दौरान सात कार्यों²⁹ के लिए ₹ 8.26 करोड़ आहरित किया गया था एवं “0050- पुलिस” शीर्ष के अन्तर्गत कोषागार में प्रेषित (अप्रैल 2010) किया गया। लेखापरीक्षा में पूछे जाने पर अधीक्षक द्वारा बताया गया (जून 2010) कि सात कार्यों के लिए आहरित निधि को कोषागार में प्रेषित किया गया क्योंकि क्रियान्वयन अभिकरण (लोक निर्माण विभाग) द्वारा चार कार्यों को क्रियान्वित नहीं किया गया एवं राशि वापस कर दिया गया एवं अन्य तीन कार्यों की अब आवश्यकता ही नहीं थी। उत्तर स्वीकार्य नहीं है क्योंकि निधि कारागार के लिए विशिष्ट प्रयोजनों के लिए आहरित किया गया था। राशि का रखा जाना अनियमित था क्योंकि इसके परिणामतः पूर्ववर्ती वर्षों के व्यय के आँकड़ों में कृत्रिम बढ़ोत्तरी हुई एवं वर्ष 2010-11 के प्राप्ति शीर्ष के आँकड़ों में भी कृत्रिम उछाल दिखा।

अतः कोषागार से आहरण एवं तदनन्तर प्रेषण कोषागार के संगत नियमों का उल्लंघन कर किया गया था।

2.2.7.3 विस्तृत आकस्मिक विपत्रों का लम्बित रहना

झारखण्ड कोषागार संहिता के नियम 319 के अनुसार, प्रत्येक माह के 10वें तारीख के पश्चात् भुगतान उपप्रेरित के लिए प्रथम एसी विपत्र के साथ इस अभिप्राय का प्रमाण पत्र संलग्न करना है कि पूर्व माह में आहरित संक्षिप्त आकस्मिक विपत्र (एसी) के लिए मासिक विस्तृत (डीसी) आकस्मिक विपत्र अमुक-अमुक दिनांक को नियंत्रण पदाधिकारी को प्रतिहस्ताक्षर के लिए प्रस्तुत किया गया। किसी भी सूरत में बिना इस प्रमाण पत्र माह के 10 वीं तारीख पश्चात् एसी विपत्र भुगतान नहीं किया जाना चाहिए। अतिरिक्त में, नियम 322 के नीचे नोट के अनुसार पूर्व माह के दौरान एसी विपत्र पर आहरित किसी राशि के विरुद्ध अगले माह के 25वीं तारीख या उससे पहले महालेखाकार को डीसी विपत्र प्रस्तुत करना चाहिए। इसके पश्चात् एसी विपत्र लम्बित समझा जायेगा।

डीसी विपत्रों के अप्रस्तुतिकरण के कारण ₹ 22.53 करोड़ गैर योजना मद का एवं ₹ 22.64 करोड़ योजना मद का एसी विपत्र लम्बित रहे

लेखापरीक्षा के दौरान 10 नमूना जाँच किये गये इकाईयों एवं कारागार, प्रशिक्षण संस्थान, हजारीबाग में से नौ³⁰ में यह देखा गया कि 2005-11 के दौरान इकाईयों में गैर-योजना के अन्तर्गत ₹ 22.53 करोड़ राशि का 1,629 डीसी विपत्र एवं सभी 10 नमूना जाँच किये गये इकाईयों में योजना मद के अन्तर्गत ₹ 22.64 करोड़ की राशि का 154 डीसी विपत्र उप-प्रस्तुतीकरण के कारण कारा अधीक्षक के पास लम्बित पड़ा था जैसा कि **तालिका-5** में दर्शाया गया है:

²⁹ (i) सामुदायिक हॉल का निर्माण, (ii) 100 कैदियों की क्षमता के आठ नये वार्डों का निर्माण (iii) बाहर से कारागार के परिमितीय दीवार के चारों ओर पीसीसी सड़क एवं नाली का निर्माण (iv) अन्दर से कारागार के परिमितीय दीवार के चारों ओर पीसीसी सड़क एवं नाली का निर्माण (v) बरही उप-कारा में कर्मचारी क्वार्टरों का निर्माण (vi) कारागार अस्पताल का विस्तार (vii) कारागार रसोई का रखरखाव.

³⁰ देवघर, धनबाद, गिरिडीह, हजारीबाग, जमशेदपुर, कोडरमा, मेदनीनगर (पलामू), राँची एवं तेनुघाट।

तालिका-5
विचाराधीन विस्तृत आकस्मिक विपत्र

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आहरित एसी विपत्रों की संख्या		आहरित एसी विपत्रों की राशि		प्रस्तुत डीसी विपत्रों की संख्या		डीसी विपत्रों की राशि		लम्बित डीसी विपत्र की संख्या		राशि	
	शीर्ष 2056	शीर्ष 4055	शीर्ष 2056	शीर्ष 4055	शीर्ष 2056	शीर्ष 4055	शीर्ष 2056	शीर्ष 4055	शीर्ष 2056	शीर्ष 4055	शीर्ष 2056	शीर्ष 4055
2005-06	1389	13	13.09	0.81	439	07	3.47	0.10	950	06	9.63	0.71
2006-07	1152	65	20.41	11.37	949	19	17.88	1.09	203	46	2.53	10.28
2007-08	1459	48	22.60	5.96	1424	25	22.50	3.21	35	23	0.10	2.75
2008-09	686	41	12.88	3.08	252	26	2.80	1.78	434	15	10.08	1.30
2009-10	78	66	1.39	7.43	71	14	1.19	1.00	07	52	0.19	6.43
2010-11	-	12	-	1.17	-	-	-	-	-	12	-	1.17
कुल	4764	245	70.37	29.82	31.35	91	47.84	7.18	1629	154	22.53	22.64

(स्रोत: प्रधान महालेखाकार (ले. एवं हक), झारखंड, राँची का कार्यालय)

एसी विपत्रों को आहरण को शासित करने वाले नियम के प्रावधानों के अनुपालन न होने के परिणामस्वरूप डीसी विपत्रों भारी मात्रा में लम्बित रहे जो सरकारी निधि के छल-कपट एवं दुर्विनियोग के जोखिम से भरा था।

2.2.7.4 खुले बाजार से अनाजों का अनियमित क्रय

आई.जी. (कारा) द्वारा जैसा कि निर्देशित किया गया (सितम्बर 2005) था कि, कारागार में कैदियों के लिए अनाजों का क्रय केवल राज्य खाद्य निगम (एस.एफ.सी) से करना था। भारत खाद्य निगम (एफसीआई) डिपो में अनाजों की अनुपलब्धता की स्थिति में आई.जी. (कारा) द्वारा अनुमोदित दर के आधार पर आपूर्तिकर्ताओं से अनाजों का क्रय करना था बशर्ते कि एफसीआई गोदामों ने अनाजों की अनुपलब्धता को प्रमाणित किया हो। लेखापरीक्षा के दौरान यह देखा गया कि एफसीआई से अनुपलब्धता प्रमाण पत्र प्राप्त किये बिना, आई.जी. (कारा) द्वारा अनुमोदित दरों पर आपूर्तिकर्ताओं से 2005-10 के दौरान विभिन्न अन्तरालों में गेहूँ एवं चावल का अनियमित क्रय किया गया जैसा तालिका-6 में वर्णित है:

तालिका-6

आपूर्तिकर्ताओं से क्रयित अनाजों का ब्यौरा

(मात्रा क्विंटल में एवं ₹ लाखों में)

वर्ष	आपूर्तिकर्ता से अनाजों का क्रय			कुल राशि	कुल स्वीकार्य व्यय	परिहार्य व्यय
	चावल	गेहूँ	खरीद की कुल मात्रा			
2005-06	3264.20	1779.59	5043.79	48.55	39.61	8.94
2006-07	5969.36	2681.14	8650.50	100.65	68.76	31.89
2007-08	7003.11	6061.21	13064.32	176.91	99.33	77.58
2008-09	8024.31	8904.07	16928.38	205.35	126.36	78.99
2009-10	9114.88	7393.01	16507.89	317.58	132.52	185.06
	33375.86	26819.02	60194.88	849.04	466.58	382.46

(स्रोत: नमूना जाँच किये गये कारागार अधीक्षकों का कार्यालय)

निजी आपूर्तिकर्ताओं से अनाज के अनियमित प्रापण पर ₹ 3.82 करोड़ का परिहार्य व्यय

खाद्य एवं नागरिक आपूर्ति विभाग के अभिलेखों की तिर्याक जाँच से पता चला कि 2005-10 के दौरान गरीबी रेखा से उपर (ए.पी.एल.) श्रेणी के लिए गेहूँ एवं चावल एस.एफ.सी में उपलब्ध था। इसके परिणामस्वरूप ₹ 3.82 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

कारागार अधीक्षक द्वारा बताया (जून 2010) गया कि कई बार एस.एफ.सी. द्वारा न तो अनाज की आपूर्ति ही की गयी और न तो अनुपलब्धता प्रमाण-पत्र ही प्रस्तुत किया गया। कारागार अधीक्षक का उत्तर गलत था क्योंकि एस.एफ.सी. द्वारा ए.पी.एल. श्रेणी के अनाज के उठाव हेतु कारागार प्राधिकारियों को निर्देशित करने के लिए जिला प्रशासन के साथ मामला उठाया (अक्टूबर 2007) था कि उठाव में विफलता से कोटा व्ययगत हो जायेगा।

2.2.8 मानव संसाधन प्रबंधन

बिहार कारागार पुस्तिका, झारखण्ड द्वारा अंगीकृत, कैदियों को निरापद एवं सुरक्षित ढंग से हिरासत में रखना प्रदत्त करता है। नियम 384 के अनुसार, कारागार के अन्दर पहरेदारी में मूल सिद्धांत यह पालन करना है कि प्रत्येक कैदी दिन एवं रात दोनों के दौरान, कुछ जिम्मेवार अधिकारी के कार्यभार में रहें। मुख्य प्रधान वार्डर, प्रधान वार्डर, पुरुष वार्डर एवं स्त्री वार्डर के संवर्ग कारागार के अन्दर सुरक्षा के लिए उत्तरदायी थे। लेखापरीक्षा संवीक्षा में निम्न कमियाँ उजागर हुईं:

2.2.8.1 सुरक्षा कर्मचारियों की कमी

आई.जी. (कारा) द्वारा प्रदत्त सूचना के अनुसार, वार्डर एवं कैदियों का अनुपात 1:25 का होना चाहिए एवं प्रत्येक वार्डर की कार्य अवधि आठ घंटों की थी। राज्य में कारागार सुरक्षा में शामिल सुरक्षा कर्मियों के स्वीकृत बल एवं उसके विरुद्ध कार्यरत बल की संवर्गवार स्थिति तालिका-7 में दिया गया है:

तालिका-7

सम्पूर्ण स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल

क्र.सं.	सुरक्षा संवर्ग का नाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्तियाँ	रिक्तियों की प्रतिशतता
1.	मुख्य प्रधान वार्डर	3	0	3	100
2.	प्रधान वार्डर	263	45	48	83
3.	पुरुष वार्डर	1742	356	1386	80
4.	स्त्री वार्डर	115	61	54	47
	कुल	2123	462	1661	78

(स्रोत: आई.जी. (कारा) का कार्यालय)

सुरक्षा कर्मियों के संवर्ग में 47 से 100 प्रतिशत की रिक्तियाँ थीं

तालिका-7 से, यह स्पष्ट है कि सुरक्षाकर्मियों जो कारागार सुरक्षा के रीढ़ हड्डी होती हैं के संवर्ग में 47 एवं 100 प्रतिशत के सीमा तक रिक्तियाँ थीं। आई.जी. (कारा) द्वारा प्रदत्त सूचना पर आधारित अतिरिक्त विश्लेषण से पता चला कि सभी कारागारों में वार्डर एवं कैदियों की क्षमता एवं स्वीकृत बल के लिए अनुपात 1:21 था जो 1:25 के निर्धारित मानदंडों के बहुत करीब था। तथापि सभी कारागारों की क्षमता एवं विद्यमान बल को एक साथ रखने पर वार्डर कैदी अनुपात 1:93 थी जबकि सभी कारागारों में वास्तविक निवासों के आधार पर अनुपात 1:130 था जो निर्धारित मानदंडों (परिशिष्ट 2.14) की तुलना में बहुत अधिक थी। अतः इससे स्पष्ट होता था कि कारागार प्रबंधन महत्वपूर्ण संवर्गों में सुरक्षाकर्मियों की घोर कमी का सामना कर रहा था। इसे बताये जाने पर आईजी (कारा) द्वारा उत्तर (सितम्बर 2011) दिया गया कि झारखण्ड के सृजन (नवम्बर 2000) से इन संवर्गों के अन्तर्गत कोई

नियुक्ति नहीं हुई है एवं राज्य के कर्मचारी चयन आयोग के अ-क्रियाशीलता एवं राज्य सरकार द्वारा भर्ती नियमों का अनुमोदन नहीं किये जाने के कारण सभी संवर्गों में भर्ती नहीं किया गया था। अतः, कारागार में सुरक्षाकर्मियों के संवर्ग में कमी से कारागार के अन्दर कत्ल जैसे अपराध होने के साथ-साथ कैदियों द्वारा बचकर भाग जाने के जोखिम से भरा था। लेखापरीक्षा में पाया गया कि 2005-11 के दौरान तीन नमूना जाँच किये गये कारागारों³¹ से छः कैदियों के बचकर भाग जाने एवं जमशेदपुर कारागार के अन्दर दो कैदियों का कत्ल हो जाने की घटना का पता चला।

2.2.8.2 सुरक्षा कर्मचारियों को अपर्याप्त प्रशिक्षण

आदर्श कारा पुस्तिका, 2003 के कंडिका 5.02 (XXVI) में समाविष्ट है कि पहरेदारी प्रयोजनों के लिए किसी भी परिस्थिति में अप्रशिक्षित कर्मियों को कारागार के अन्दर एवं कारागार के परिसर में पदस्थापित नहीं करना है। अभिलेखों की संवीक्षा से पता चला कि 2007-10 के दौरान 462 वार्डरों में से 106 को कारागार प्रशिक्षण संस्थान, हजारीबाग में प्रशिक्षित किया गया था। आई.जी. (कारा) से 356 वार्डरों के प्रशिक्षण संबंधित सूचना मांगी गयी थी। 12 सितम्बर, 2011 तक कोई उत्तर प्रस्तुत नहीं किया गया था। तथापि, आई.जी. (कारा) के जल्दबाजी पर प्रिन्सीपल, कारागार प्रशिक्षण संस्थान, हजारीबाग द्वारा बताया गया (14 सितम्बर 2011) कि 20-25 अप्रशिक्षित को छोड़कर प्रायः सभी नये भर्ती हुए लोगों को लगभग प्रशिक्षित कर दिया गया था। उत्तर से, यह स्पष्ट है कि विभाग अभी भी प्रशिक्षण प्राप्त करने वाले प्रशिक्षुओं की वास्तविक संख्या के बारे में निश्चित नहीं था।

2005-11 के दौरान वार्डरों के लिए लक्ष्य अभ्यास एक बार भी आयोजित नहीं हुआ

बिहार कारागार पुस्तिका के मस्केटरी अभ्यास नियम³² में प्रदत्त है कि आग्नेयास्त्रों के प्रयोग के लिए वार्षिक आधार पर सभी वार्डरों को 15 चक्रों (खड़े अवस्था में 50 एवं 75 यार्ड पर एवं घुटनों पर बैठकर 100 यार्ड पर प्रत्येक के लिए 5 चक्र) का लक्ष्य अभ्यास प्राप्त करना आवश्यक था। प्रत्येक वर्ष के नवम्बर से दिसम्बर के दौरान लक्ष्य अभ्यास किया जाना चाहिए। तथापि, नमूना जाँच किये गये कारागारों के अधीक्षकों द्वारा प्रस्तुत आंकड़ों से पता चला कि केन्द्रीय कारागार, राँची जहाँ केवल 2008-09 में यह अभ्यास किया गया था के अलावे 2005-11 के दौरान वार्डरों के लिए लक्ष्य अभ्यास एक बार भी आयोजित नहीं किया गया। इसे इंगित किये जाने पर, आई.जी.(कारा) द्वारा उत्तर (सितम्बर 2011) दिया गया कि कारागारों में वार्डरों की कमी, प्रशिक्षण नहीं देने का मुख्य कारण था। अतः वार्डर कारागार सुरक्षा व्यवस्था से संबंधित मुसीबतों का सामना करने के लिए पूर्णतया प्रशिक्षित नहीं थे।

2.2.8.3 कारागार प्रशिक्षण संस्थान, हजारीबाग में अपर्याप्त सुविधायें

सुरक्षा एवं प्रबंधन से संबंधित कारागार प्रशासन की परिवर्तनीय आवश्यकताओं को पूरा करने के लिए सभी अधिकारियों/सुरक्षा कर्मियों के लिए प्रशिक्षण आवश्यक है। इन उद्देश्यों की पूर्ति के लिए, 1979 में कारागार प्रशिक्षण संस्थान, हजारीबाग को स्थापित किया गया। प्रिंसिपल, कारागार प्रशिक्षण संस्थान द्वारा प्रदत्त (सितम्बर 2011) सूचना के अनुसार संस्थान को भौतिक संरचना के रूप में एक प्रशासनिक भवन, हथियार रखने के लिए एक बारूद खाना,

³¹ मेदनीनगर (पलामू) में दो, हजारीबाग से एक एवं कोडरमा से तीन।

³² कारागारों के सुरक्षा कर्मियों द्वारा फायरिंग अभ्यास हेतु निर्धारित पैमाने के नियम।

एक जिमनेजियम, एक कांफ्रेंस हॉल, एक फायरिंग रेंज, प्रिंसीपल एवं कर्मचारियों के लिए क्वार्टर, छात्रावास आदि की आवश्यकता थी। इसके अलावे, इसे प्रशिक्षण देने के लिए तीन उपस्कर-सज्जित शिक्षण कक्ष एवं अस्त्र एवं गोलाबारूद की भी आवश्यकता थी।

तथापि, यह अवलोकित किया गया कि प्रशिक्षण संस्थान के पास प्रिंसीपल के कमरे के साथ एक प्रशासनिक भवन, वरिष्ठ प्रशिक्षक के लिए एक कमरा, कार्यालय के लिए एक कमरा एवं एक स्टोर था। एक प्रशिक्षण हॉल उपलब्ध था जिसमें 35 प्रशिक्षुओं को प्रशिक्षण दिया जा सकता था। प्रशिक्षण के लिए आवश्यक आग्नेयास्त्र/गोला-बारूद के लिए मानदंड/मानक संबंधी जानकारी, यद्यपि, मांगा गया पर लेखापरीक्षा को उपलब्ध नहीं कराया गया। संस्थान के पास 20 लाठियाँ एवं मार्क संख्या I एवं III प्रत्येक के 25 मस्केटें थीं। संस्थान में बारूदखाना के अनुपलब्धता के कारण इन मस्केटों को पुलिस लाईन, हजारीबाग के बारूदखाना में स्थानान्तरित (जुलाई 2006) कर दिया गया।

2005-11 के दौरान अधीक्षक से सहायक जेलर के श्रेणी के अधिकारियों एवं क्लर्क संवर्ग के कर्मचारियों के लिए कोई प्रशिक्षण पाठ्यक्रम आयोजित/संचालित नहीं किया गया। इस मसले पर प्रिंसीपल, कारागार प्रशिक्षण संस्थान द्वारा बताया गया (मई 2011) कि सभी संवर्गों में भर्ती नहीं होने के कारण कारागार प्राधिकारियों द्वारा कोई प्रशिक्षण प्रायोजित नहीं किया गया। अतिरिक्त में, जैसा कि कंडिका 2.2.8.2 में विमर्शित है, केवल 106 वार्डरों एवं प्रधान वार्डरों का प्रशिक्षण संचालित किया गया, तालिका-8 में दर्शित है:

तालिका-8

2005-11 के दौरान वार्डरों/प्रधान वार्डरों को दिया गया प्रशिक्षण

वर्ष	संचालित प्रशिक्षण कार्यक्रम	प्रशिक्षुओं को दिया गया प्रशिक्षण	कार्यक्रम के अनुसार प्रशिक्षु
2005-06	शून्य	शून्य	शून्य
2006-07	शून्य	शून्य	शून्य
2007-08	01	13	13
2008-09	02	31	16
2009-10	04	62	16
2010-11	शून्य	शून्य	शून्य

(स्रोत: कारागार प्रशिक्षण संस्थान, हजारीबाग)

उपरोक्त तालिका से यह देखा जा सकता है कि 2005-07 एवं 2010-11 के दौरान कोई प्रशिक्षण नहीं दिया गया। इस मसले पर, प्रिंसीपल, कारागार प्रशिक्षण संस्थान द्वारा बताया गया कि कारागार में वार्डरों की कमी के कारण उपरोक्त-उल्लिखित अवधि के दौरान कोई प्रशिक्षण संचालित नहीं किया गया।

अतिरिक्त में, सरकार द्वारा भर्ती नियमों के अनुमोदन नहीं होने के कारण, कानून, अपराध मनोविज्ञान, सामाजिक विज्ञान, लोक लेखा एवं लोक प्रशासन के पाँच व्याख्याताओं के स्वीकृत पद 10 वर्षों से अधिक से रिक्त पड़ा था एवं दो वरीय प्रशिक्षक, एक कनीय प्रशिक्षक, छः परेड प्रशिक्षक, एक शारीरिक प्रशिक्षण प्रशिक्षक एवं एक वोकेशनल प्रशिक्षक के स्वीकृत पद के विरुद्ध केवल एक वरीय प्रशिक्षक कार्य कर रहे थे।

आधारभूत संरचना सुविधाओं एवं योग्य प्रशिक्षकों/व्याख्याताओं की कमी कर्मियों को दिये जाने वाले प्रशिक्षण के प्रभाव पर प्राकृतिक रूप से असर पड़ा।

2.2.8.4 कारागार अस्पतालों की स्थिति

बिहार कारागार पुस्तिका के नियम 1161 में प्रदत्त है कि प्रत्येक कारागार में पुरुष एवं स्त्री कैदियों के लिए पृथक अस्पताल प्रदत्त किया जाना चाहिए। अतिरिक्त में, आदर्श कारागार पुस्तिका के कंडिका 7.32 के अनुसार, एक अस्पताल में दंत चिकित्सालय, एक लघु शल्य चिकित्सकीय कक्ष, एक चिकित्सकीय प्रयोगशाला, एक एक्सरे प्रयोगशाला एक फिजीयोथेरेपी इकाई, डेटावैक्सीफिकेशन इकाई एवं सभी उपकरणों के साथ एक मनोचिकित्सा इकाई होना चाहिए। इसके अलावे, कारागार अस्पताल के सुगम संचालन के लिए चिकित्सा पदाधिकारी के साथ एक चिकित्सीय इकाई, एक फार्मासिस्ट, एक कम्पाउन्डर एक ड्रेसर, नर्सिंग कर्मचारियों इत्यादि की आवश्यकता थी।

राज्य में कारागार अस्पतालों में सम्पूर्ण संवर्गवार स्वीकृत बल एवं उसके विरुद्ध कार्यरत बल की रिक्तियाँ तालिका-9 में दिये गये हैं:

तालिका-9

चिकित्सा कर्मियों के स्वीकृत बल एवं कार्यरत बल

क्र.सं.	संवर्ग का नाम	स्वीकृत बल	कार्यरत बल	रिक्त	रिक्तियों की प्रतिशतता
1.	अधीक्षक सह आवासीय चिकित्सा पदाधिकारी	1	0	1	100
2.	विशेष चिकित्सा पदाधिकारी	4	0	4	100
3.	चिकित्सा पदाधिकारी	39	10	29	74
4.	पैथोलोजिस्ट	2	0	02	100
5.	पुरुष नर्स	35	0	35	100
6.	स्त्री नर्स	8	0	08	100
7.	फार्मासिस्ट	4	0	04	100
8.	एक्स-रे टेकनीशियन	8	1	07	88
9.	कम्पाउन्डर	24	5	19	79
10.	ड्रेसर	22	5	17	77
11.	नर्सिंग अर्दली	08	0	08	100
	कुल	155	21	134	86

(स्रोत: आई.जी. (कारा) का कार्यालय)

पारा-चिकित्सीय एवं चिकित्सीय संवर्ग के अधिकतम पद रिक्त थे

उपरोक्त से यह देखा जा सकता है कि सभी संवर्गों में रिक्तियों की प्रतिशत 74 एवं 100 प्रतिशत के मध्य थी। चिकित्सा अधिकारी के अत्यंत महत्वपूर्ण संवर्ग में भी 74 प्रतिशत तक की उच्च कमी थी। पारा-चिकित्सीय के अधिकतम पद रिक्त थे। यह पाया गया कि सिविल सर्जन के अन्तर्गत चिकित्सा कर्मचारियों को अधिकतम अस्पतालों में तदर्थ व्यवस्था के रूप में प्रतिनियुक्त किया गया था।

आई.जी. (कारा) द्वारा प्रदत्त सूचना के अनुसार, पृथक दंत चिकित्सालय, पैथोलोजिकल प्रयोगशाला, एक्स-रे इकाई, एड्स जाँच एवं परामर्श केन्द्र एवं आपरेशन थियेटर के साथ केन्द्रीय कारागार, राँची में 300 बिस्तरों वाला अस्पताल विद्यमान था। यह भी सूचित किया गया कि उपर उल्लेखित अधिकतम सुविधायें, धनबाद, गिरिडीह, हजारीबाग एवं मेदनीनगर (पलामू) कारागार अस्पतालों में विद्यमान थी। अन्य कारागारों के अस्पतालों में ऐसी कोई सुविधायें नहीं थी। अस्पतालों में नियमित चिकित्सकों के साथ-साथ तकनिशियनों की कमी के कारण जैसा तालिका से स्पष्ट है, ऐसी सुविधाओं की उपयोगिता संदेहास्पद थी। अतः, सभी संवर्गों में भारी पैमाने पर रिक्तियों के कारण, बीमार कैदियों को उचित रूप से पूर्ण चिकित्सीय देखरेख प्रदत्त नहीं किया जा सकता था।

2.2.9 अनुश्रवण एवं आन्तरिक नियंत्रण प्रणाली

राज्य के किसी कारागार के लिए मुलाकातियों का बोर्ड स्थापित नहीं किया गया

- बिहार कारागार पुस्तिका के नियम 48 एवं 49 के अनुसार अधिकारी एवं गैर-अधिकारी मुलाकातियों से बना मुलाकातियों का एक बोर्ड अलग-अलग रूप से प्रत्येक कारागार में स्थापित करना था। सरकार द्वारा प्रत्येक कारागार के लिए गैर-अधिकारी मुलाकातियों का नामांकित करना था। मुलाकातियों को कैदियों से मिलने के दौरान उनकी शिकायतों को सुनना एवं मुलाकाती पुस्तक में उनके टीका-टिप्पणी को अभिलिखित करना वांछित था, जिससे कारागार प्रशासन द्वारा शिकायतों का निपटारा हो सके। संवीक्षा से ज्ञात हुआ कि 2005-11 के दौरान सरकार द्वारा गैर सरकारी मुलाकातियों को नामांकित नहीं किया गया था एवं अतः राज्य में किसी भी कारागार में मुलाकातियों का बोर्ड स्थापित नहीं किया जा सका था। इससे कैदी अपने शिकायतों के निपटाने के अवसर से वंचित हुये। लेखापरीक्षा के प्रश्न के प्रतिक्रिया में, आई.जी. (कारा) द्वारा बताया गया (सितम्बर 2011) कि गैर-अधिकारिक मुलाकातियों के नामांकन/अधिसूचना की प्रक्रिया को शीघ्रता से लागू किया जायेगा।
- बिहार कारागार पुस्तिका के नियम 31 एवं 33 के अनुसार, आई.जी. (कारा) द्वारा प्रत्येक केन्द्रीय कारागार वर्ष में दो बार, प्रत्येक जिला कारागार को वर्ष में कम से कम एक बार और प्रत्येक उप-कारागारों को दो वर्ष में एक बार निरीक्षण के पश्चात् राज्य सरकार को निरीक्षण प्रतिवेदन प्रस्तुत करना वांछित था। समापन बैठक के दौरान, प्रधान सचिव (गृह) द्वारा बताया गया (सितम्बर 2011) कि नियमित निरीक्षण संचालित किया जा रहा था। यद्यपि, 2005-11 के दौरान सरकार को प्रस्तुत किये गये निरीक्षण प्रतिवेदनों को अनुरोध के बावजूद लेखापरीक्षा को प्रस्तुत नहीं किया गया था।
- आंतरिक लेखापरीक्षा विभागीय नियमों, नियम कानून एवं प्रक्रियाओं के साथ अनुपालन के स्तर की जाँच एवं मुल्यांकन करता है जिससे कि जोखिम प्रबंधन एवं आंतरिक नियंत्रण के ढाँचे की पर्याप्तता पर प्रबंधन सुनिश्चित हो। विभाग में कोई आंतरिक लेखापरीक्षा खंड नहीं था। झारखण्ड सरकार के वित्त विभाग का आंतरिक लेखापरीक्षा खंड, गृह (कारागार) विभाग को लेखापरीक्षा करने को अधिकृत था। यद्यपि, 2005-11 के दौरान वित्त विभाग के लेखापरीक्षा खंड द्वारा कारागारों का कोई आंतरिक लेखापरीक्षा संचालित नहीं किया गया, जिसके कारण पूर्ववर्ती कंडिकाओं में उल्लेखित, जैसी वित्तीय अनियमिततायें बिना खोज किये पड़ी रहीं।
- गृह (कारागार) विभाग के कार्यालयों का लेखापरीक्षा प्रधान महालेखाकार (लेखापरीक्षा) द्वारा संचालित किया जाता है एवं मुख्य अनियमितताओं को उन्हें निरीक्षण प्रतिवेदन (आई.आर.) द्वारा से प्रतिवेदित किया जाता है। आई.आर. का प्रारम्भिक उत्तर लेखा परीक्षित इकाईयों द्वारा उनके प्राप्ति की तिथि से एक माह के अन्दर भेजना होता है। लम्बित आई. आर. के समीक्षा से ज्ञात हुआ कि 2005-11 के अवधि से संबंधित 24 आई. आर. में से 16 लम्बित थे, जिनका किसी भी लेखा परीक्षित इकाई द्वारा प्रारम्भिक उत्तर भी प्रस्तुत नहीं किया गया था। अतिरिक्त में, इन 24 आई. आर. में 161 कंडिकायें सन्निहित थीं, जो विभाग द्वारा अनुपालन के अभाव में लम्बित (मई 2011) थी। गृह (कारागार) विभाग द्वारा इन लम्बित कंडिकाओं के त्वरित निपटारे के लिए कोई कार्रवाई नहीं किया गया।

2.2.10 उपसंहार

भारत सरकार के आदर्श कारागार पुस्तिका 2003 को राज्य द्वारा अंगीकृत नहीं किया गया। योजना प्रतिपादन एवं कार्यान्वयन समुचित रूप में पर्याप्त नहीं था। विभाग में वित्तीय प्रबंधन प्रणाली त्रुटिपूर्ण था। कारागारों में भीड़भाड़ की समस्या विशेषतया असमाधान योग्य बनकर ही रह गया। कैदियों का चयन एवं कर्मचारियों की भर्ती नहीं होने के कारण खुला कारागार को संचालनीय नहीं किया जा सका था। कारागार अस्पतालों में चिकित्सीय एवं पारा-चिकित्सीय अधिकारियों एवं कारागार प्रशिक्षण संस्थान हजारीबाग में सुरक्षाकर्मियों, प्रशिक्षकों एवं व्याख्याताओं की अपर्याप्त संख्या से कारागार अस्पताल के सूचारु ढंग से कार्यशील रहने पर विपरीत प्रभाव पड़ा। कड़ी सुरक्षा एवं निगरानी सुनिश्चित करने के लिए निरीक्षणें/तलाशीयाँ प्रभावपूर्ण नहीं थे।

2.2.11 अनुशंसायें

सरकार निम्न पर विचार कर सकती है:

- आधुनिक सुरक्षा उपकरण के प्रापण एवं समयबद्ध ढंग से सुरक्षाकर्मियों के प्रशिक्षण द्वारा कारागारों में मजबूत सुरक्षा प्रणाली एवं निगरानी सुनिश्चित करना;
- कारागारों में प्राथमिकता के आधार पर सुरक्षाकर्मियों, चिकित्सीय एवं पारा-चिकित्सीय अधिकारियों के साथ-साथ कारागार प्रशिक्षण संस्थान, हजारीबाग में व्याख्याताओं एवं प्रशिक्षकों के रिक्त पदों को भरने के लिए उपयुक्त कार्रवाई करना;
- कारागारों में अतिभीड़ के रोकथाम के लिए प्राथमिकता के आधार पर नये कारागारों के निर्माण के चल रहे परियोजनाओं की पूर्णता सुनिश्चित करना;
- कारागार प्रशासन को प्रभावशाली बनाने के लिए विशिष्ट प्रावधानों के समाविष्टि के साथ आदर्श कारागार पुस्तिका, 2003 के प्रावधानों को अंगीकार किया जाना सुनिश्चित करना;
- यह सुनिश्चित करना कि केन्द्रीय कारागारों में प्रारंभ किये गये सुधारात्मक गतिविधियाँ, जैसे वयस्क शिक्षा, कम्प्यूटर प्रशिक्षण, योगा एवं कैदियों के लिए ध्यान धारण, अन्य कारागारों में भी विस्तारित किये जा रहे हैं; एवं
- प्राथमिकता के आधार पर गैर-अधिकारिक मुलाकातियों के नियुक्ति द्वारा प्रत्येक कारागार के लिए मुलाकातियों का बोर्ड स्थापित करना।

ग्रामीण विकास विभाग

2.3 मुख्यमंत्री ग्राम सेतु योजना

विशिष्टताएँ

मुख्यमंत्री ग्राम सेतु योजना की शुरुआत झारखण्ड सरकार ने वर्ष 2001-02 में किया। ग्रामीण संपर्क में सुधार लाना और इसका उद्देश्य कृषि उत्पादों का लाभकारी कीमत प्राप्त कर ग्रामीण अर्थव्यवस्था में सुधार लाना था। इसका उद्देश्य सभी गाँवों को ग्राम पंचायतों से, ग्राम पंचायतों को प्रखंड मुख्यालयों से एवं प्रखंड मुख्यालयों को जिला मुख्यालयों से जोड़ना भी था। मुख्यमंत्री ग्राम सेतु योजना के क्रियान्वयन की समीक्षा की गई एवं दीर्घलक्षी जिला पुल योजना/वार्षिक कार्य योजना का अभाव, सर्वेक्षण की कमी, संविदा की शर्तों का उल्लंघन एवं अप्रभावी अनुश्रवण जैसी कमियाँ परिलक्षित हुईं। समीक्षा के मुख्य निष्कर्ष निम्नवत हैं:-

सरकार ने अवयवों के चरणबद्ध अनुक्रम का पालन नहीं किया एवं योजना के अधीन निर्दिष्ट दीर्घलक्षी पुल योजना तथा वार्षिक कार्य योजना को तैयार नहीं किया गया। जिसके परिणामस्वरूप सीमित सरकारी संसाधनों का वगैर योजना एवं उप-इष्टतम उपयोग हुआ।

(कंडिका 2.3.6.1)

दिशा-निर्देशों की अवहेलना करते हुए, जिला स्तर पर उपायुक्तों की अध्यक्षता में कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाईयों का गठन, नहीं किया गया।

(कंडिका 2.3.6.2)

संवेदकों को प्राक्कलन के बगैर तकनीकी स्वीकृति के कार्य करने की अनुमति दी गई एवं नमूना जाँचित प्रमंडलों में संवेदकों को 229 पुलों के लिए ₹ 498.57 करोड़ का भुगतान बिना मापी इंड्राज के किया गया।

(कंडिकाएं 2.3.8.1 एवं 2.3.8.2)

2006-11 के दौरान ₹ 361.59 करोड़ की लागत से 194 पुलों को पूर्ण किया गया। हालाँकि संवेदकों द्वारा वांछित बीमा प्रमाण जो कि पुलों, संपर्क पथों के संरचना निरूपण की विफलता एवं उपयोगित सामग्रियों के विरुद्ध आवश्यक था, समर्पित नहीं किये गये। इस प्रकार वांछित बीमा प्रमाणों के आच्छादन के अभाव में ₹ 36.15 करोड़ की सुरक्षा जमा की वापसी, संवेदकों को अनुचित लाभ प्रदान करना हुआ।

(कंडिका 2.3.8.3)

दोषी संवेदकों से कार्यों को विलंब से पूर्ण करने के विरुद्ध दंड शुल्कों का कम/नगण्य वसूली के फलस्वरूप सरकार को ₹ 25.25 करोड़ की क्षति हुई।

(कंडिका 2.3.9.7)

उपयुक्त आंतरिक नियंत्रण प्रणाली, अनुश्रवण एवं प्रभावी आवधिक मूल्यांकन का अभाव था।

(कंडिका 2.3.11)

2.3.1 प्रस्तावना

ग्रामीण सड़कों को जिला मुख्यालय से पंचायत एवं प्रखंड मुख्यालयों से संपर्क ग्रामीण विकास का एक आवश्यक अवयव है। चूँकि अवाधित सड़क संपर्कों के लिए नदियों के उपर पुलों का निर्माण आवश्यक था, अतः झारखंड सरकार ने 2001-02 में मुख्यमंत्री ग्राम सेतु योजना (एम.एम.जी.एस.वाई.) की शुरुआत की जिसके अन्तर्गत सर्वप्रथम गाँवों को ग्राम पंचायत मुख्यालयों से, इसी प्रकार अनुवर्ती काल में ग्राम पंचायतों को प्रखंड मुख्यालयों से एवं प्रखंड मुख्यालयों को जिला मुख्यालयों से जोड़ना था। योजना के अन्तर्गत पूरे वर्ष संपर्क प्रदान करने के उद्देश्य से नदियों एवं नालों के उपर पुलों का निर्माण करना था।

2.3.2 संगठनात्मक ढाँचा

प्रधान सचिव, ग्रामीण विकास विभाग (आर.डी.डी.) योजना के क्रियान्वयन हेतु उत्तरदायी हैं। उन्हें राज्य स्तर पर मुख्य अभियंता (मु.अ.), अंचल स्तर पर चार अधीक्षण अभियंताओं (अ.अ.) द्वारा एवं प्रमंडल स्तर पर 23 कार्यपालक अभियंताओं द्वारा सहयोग किया जाता है (परिशिष्ट-2.15)।

2.3.3 लेखापरीक्षा के उद्देश्य

लेखापरीक्षा का उद्देश्य यह निर्धारित करना था कि:

- योजना के क्रियान्वयन की योजना दक्षतापूर्ण थे;
- वित्तीय प्रबंधन ठोस एवं प्रभावी था;
- संविदाओं का प्रबंधन, योजनाओं के क्रियान्वयन के लिए दक्षतापूर्ण थे;
- योजना का क्रियान्वयन प्रभावी, दक्ष एवं किफायती थे; और
- एक प्रभावी अनुश्रवण एवं मूल्यांकन प्रणाली की व्यवस्था की गई थी।

2.3.4 लेखापरीक्षा के मापदंड

लेखापरीक्षा निष्कर्षों तक पहुँचने के लिए निम्न लेखापरीक्षा मापदंडों को अपनाया गया:

- झारखंड लोक कार्य संहिता (जे.पी.डब्ल्यू.डी.) के प्रावधानों, झारखंड लोक लेखा संहिता (जे.पी.डब्ल्यू.ए.) झारखंड वित्तीय नियमों एवं तत्सम्बंधी संकल्पों एवं निर्देशों;
- भौतिक एवं वित्तीय प्रगति प्रतिवेदनों;
- विस्तृत परियोजना प्रतिवेदनों एवं संविदा अभिलेखों;
- भारतीय सड़क काँग्रेस (आई.आर.सी.) एवं सड़क परिवहन एवं उच्च पथ मंत्रालय, (एम.ओ.आर.टी.एच.), भारत सरकार के निर्धारित सिद्धांतों;
- राष्ट्रीय कृषि एवं ग्रामीण विकास बैंक (नार्बाड) द्वारा कर्ज प्रदान करने से संबंधित शर्तें।

2.3.5 लेखापरीक्षा के क्षेत्र एवं पद्धति

एम.एम.जी.एस.वाई. का निष्पादन लेखापरीक्षा (अप्रैल एवं जुलाई 2011 के मध्य), जो 2006-11 के अवधि से संबंधित था, मुख्य अभियंता का कार्यालय, दो अंचल कार्यालयों, 23 में से 11¹ ग्रामीण विकास विशेष प्रमंडलों (आर.डी.एस.डी.) जिनका चयन “सिंपल रैन्डम सैंपलिंग विदाउट रिप्लेसमेंट” प्रणाली के द्वारा किया गया था, के अभिलेखों की नमूना जाँच द्वारा किया गया। विभाग, जिला एवं प्रमंडल स्तर के अभिलेखों की जाँच, संयुक्त भौतिक सत्यापन एवं विभाग को जारी प्रश्नावली पर प्राप्त प्रतिक्रियायें की समीक्षा, लेखापरीक्षा पद्धति में समावेशित था। प्रधान सचिव, आर.डी.डी. के साथ प्रवेश बैठक (अप्रैल 2011) में की गई जिसमें लेखापरीक्षा के उद्देश्यों, मापदंड एवं पद्धति पर चर्चा की गई। वर्हिगमन बैठक, प्रधान सचिव, आर.डी.डी. के साथ अक्टूबर 2011 को हुई जिसमें लेखापरीक्षा आपत्तियों, निष्कर्षों एवं अनुशंसाओं पर चर्चा हुई। प्रधान सचिव ने लेखापरीक्षा आपत्तियों को स्वीकार किया एवं सटीक सुधारात्मक उपायों, जो नियमों एवं पद्धतियों के अनुकूल एवं आवश्यक होंगे, को करने का आश्वासन दिया।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

2.3.6 योजना के क्रियान्वयन की योजना

योजना के उचित क्रियान्वयन हेतु विभाग द्वारा विस्तृत मार्ग दर्शिका, दीर्घलक्षी जिला पुल योजनाओं एवं वार्षिक कार्य योजनाओं का निर्माण आवश्यक था। हालाँकि, विभाग द्वारा पुलों के निर्माण हेतु ऐसे किसी योजनाओं को तैयार नहीं किया गया, जो निम्नवत विमर्शित है:-

2.3.6.1 दीर्घलक्षी जिला पुल योजना एवं वार्षिक कार्य योजनाओं को नहीं तैयार किया जाना

विभाग ने जनवरी एवं सितंबर 2001 के मध्य अभियंता प्रमुख (ग्रामीण विकास विभाग), मुख्य अभियंता (आर.डी.एस. प्रक्षेत्र, राँची), सभी उपायुक्तों एवं झारखंड के सभी उप विकास आयुक्तों को परियोजना के क्रियान्वयन हेतु निर्देश जारी किया। योजनांतर्गत पुलों का चयन प्रखंड स्तर पर किया जाना था। इसके लिए जिला स्तर पर पुल निर्माण से संबंधित सभी प्रस्तावों का संकलन कर दीर्घलक्षी जिला पुल योजना एवं वार्षिक कार्य योजना को तैयार किया जाना था। योजना एवं विकास विभाग, झारखंड सरकार ने झारखंड के सभी उपायुक्तों को एक निर्देश जारी किया (नवंबर 2008) जिसके अंतर्गत जिला के लिए योजनाओं का चयन ग्रामीण स्तर पर ग्राम सभा के अनुमोदन एवं प्रबंध परिषद² से प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त कर प्रत्येक जिला स्तर पर पाँच से 10 वर्षों का दीर्घलक्षी जिला पुल योजनाओं को तैयार करते हुए एक अनुमान अभिलेख तैयार करना था। गाँवों को प्रखंड एवं जिला मुख्यालयों से जोड़ने हेतु, सरकार ने योजनाओं को तीन चरणों में पूरा करने का निश्चय किया (सितंबर 2001)।

¹ आर.डी.एस.डी. बोकारो, चाईबासा, दुमका, गिरिडीह, गोड्डा, गुमला, कोडरमा, पलामू, राँची, साहेबगंज एवं सरायकेला ।

² जिला ग्रामीण विकास अभिकरण का शासी निकाय जो उपायुक्त के नेतृत्व में एवं सरकारी सदस्यों में उप विकास आयुक्त, निदेशक डी.आर.डी.ए., जिला योजना पदाधिकारी, परियोजना पदाधिकारी एवं कार्यपालक अभियंता होते हैं तथा संबंधित क्षेत्रों के विधायक, सांसद जन प्रतिनिधि के तौर पर होते हैं। वे कार्यों के क्रियान्वयन संबंधी प्रस्तावों का अनुमोदन करते हैं तथा जिला स्तर पर क्रियान्वित परियोजनाओं का अनुश्रवण करते हैं।

हालाँकि तीनों चरणों को पूरा करने का कोई अवधि निर्धारित नहीं किया गया। तीनों चरणों के अन्तर्गत घटक निम्न प्रकार थे:

- I गाँवों को पंचायत मुख्यालय के साथ
- II पंचायतों को प्रखंड मुख्यालयों के साथ
- III प्रखंडों को जिला मुख्यालय के साथ

वर्ष 2006-11 के दौरान जिला स्तर पर दीर्घलक्षी जिला पुल योजना या वार्षिक कार्य योजना तैयार नहीं किये गये

जाँच से पता चला कि 2006-11 के दौरान न तो दीर्घलक्षी जिला पुल योजना और न ही वार्षिक कार्य योजना तैयार किये गये। न तो पुलों की वास्तविक आवश्यकता हेतु ग्रामीण क्षेत्रों में कोई सर्वेक्षण किया गया न ही ग्राम सभा से कोई अनुमोदन प्राप्त किया गया। सरकार के निर्दिष्ट चरणबद्ध अनुक्रम का पालन नहीं किया। घटकों को चरणबद्ध तरीके से पूर्ण करने के बजाय, कार्यों को संबंधित क्षेत्रों के एम.एल.ए. एवं एम.पी. के सीधे अनुशंसा पर लिया गया। विभाग के पास, कितने गाँवों को जिला मुख्यालयों से जोड़ा जा चुका है, से संबंधित कोई सूचना नहीं थी।

इसका परिणाम सीमित सरकारी संसाधनों का वगैर योजना एवं उप इष्टतम उपयोग हुआ। आगे, निर्धारित समयावधि एवं चरणबद्ध निर्माण के पालन में विफलता के कारण 779 पूर्ण निर्माण शुरू होने के 10 वर्षों के बाद भी अपूर्ण रहे (मार्च 2011)।

2.3.6.2 कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाईयों का अगठन

उपायुक्तों की अध्यक्षता में कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाईयों का जिला स्तर पर गठन नहीं किया गया

विभागीय निर्देशानुसार (सितंबर 2001), कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाईयों (पी.आई.यू.स्.) को उपायुक्तों की अध्यक्षता में योजनाओं के प्रभावी एवं समयबद्ध क्रियान्वयन सुनिश्चित करने हेतु जिला स्तर पर गठित किया जाना था। उप विकास आयुक्त को पी.आई.यू. का उपाध्यक्ष बनाया जाना था। इकाईयों में तकनीकी सदस्यों³ को भी शामिल किया जाना था एवं जिला योजना पदाधिकारी को संयोजक के रूप में कार्य करना था। योजना की गुणवत्ता बनाये रखने एवं उचित क्रियान्वयन सुनिश्चित करने हेतु पी.आई.यू. द्वारा कार्यों का निरीक्षण आवश्यक था।

जाँच से पता चला कि पी.आई.यू. का गठन किसी भी जिले में नहीं किया गया था एवं कार्यों को आर.डी.एस.डी. द्वारा विभागीय प्राधिकारियों के प्रशासनिक नियंत्रण में किया गया। पी.आई.यू. को गठित नहीं किये जाने का कारण अभिलेख में उपलब्ध नहीं था। मु.अ. ने बताया (सितंबर 2011) कि पुलों के प्रस्ताव सीधे संबंधित क्षेत्रों के विधायकों एवं सांसदों से प्राप्त होते हैं। वर्ष 2007-08 से इन प्रस्तावों का अनुमोदन राज्य मंत्रिमंडल द्वारा किया जाता रहा है और पी.आई.यू. का गठन नहीं किया गया। मु.अ. का जवाब स्वीकार्य नहीं है, क्योंकि पी.आई.यू. को योजनाओं के गुणवत्ता एवं उचित क्रियान्वयन के लिए उत्तरदायी होना था एवं उन्हें सितंबर 2001 के निर्देशों की प्राप्ति के पश्चात गठित किये जाने चाहिए थे। हालाँकि विभाग ने आश्वस्त किया (अक्टूबर 2011) कि पी.आई.यू.के गठन हेतु कदम उठाये जायेंगे।

³ आर.डी.डी. के कार्यपालक अभियंता, दो कार्यपालक अभियंता एवं दो सहायक अभियंता दूसरे तकनीकी विभागों के।

2.3.6.3 प्रबंध परिषद् के अनुमोदन के बिना पुल कार्य

आर.डी.डी. के निर्गत निर्देशानुसार (जनवरी 2001) सभी चयनित पुलों के निर्माण का अनुमोदन डी.आर.डी.ए. के प्रबंध परिषद् द्वारा किया जायेगा। हालाँकि, 2006-11 के दौरान, 11 नमूना जाँचित प्रमंडलों में ₹ 659.36 करोड़ की लागत से निर्मित 338 पुलों के विरुद्ध चार प्रमंडलों⁴ में ₹ 85.83 करोड़ के लागत के केवल 33 पुलों के निर्माण का परामर्श प्रबंध परिषद् द्वारा दिया गया था। इस प्रकार पुलों के स्थानीय आवश्यकता को ध्यान में नहीं रखे जाने का खतरा था।

विभाग ने अपने उत्तर में बताया (अक्टूबर 2011) कि मंत्रिमंडल से अनुमोदन के पूर्व पुल निर्माण का प्रारंभिक अनुमोदन प्रबंध परिषद् से कराये जाने हेतु कदम उठाये जायेंगे।

2.3.6.4 भू-अर्जन के वगैर कार्य

झारखंड लोक कार्य संहिता (जे.पी.डब्ल्यू.ए. कोड) के प्रावधान 146 के अनुसार, संपर्क पथ सहित पुलों के निर्माण हेतु यदि भूमि सरकार के स्वामित्व में नहीं है, तो इसे भू-अर्जन अधिनियम के अंतर्गत जिला भू-अर्जन पदाधिकारी द्वारा अर्जित किये जाने चाहिए। हालाँकि उपरोक्त प्रावधानों के विपरीत भू-अर्जन को संवेदकों के ऊपर छोड़ा गया। नमूना जाँचित प्रमंडलों के अभिलेखों की जाँच में पाया गया कि विभाग के पास भूमि उपलब्ध नहीं होने के कारण कोडरमा जिले में तीन कार्य विलंबित हुए, राँची जिले में एक कार्य छोड़ दिया गया एवं गिरिडीह जिले में एक कार्य अपूर्ण रहा (परिशिष्ट-2.16)।

जवाब में विभाग ने बताया (अक्टूबर 2011) कि भविष्य में स्वयं समर्पित रैयती जमीन की उपलब्धि अथवा भू-अर्जन अधिनियम द्वारा भू-अर्जन के पश्चात् ही निविदा आमंत्रित की जायेगी।

2.3.7 वित्तीय प्रबंधन

2.3.7.1 बजट आवंटन एवं व्यय

2006-11 के दौरान बजट आवंटन एवं तदनुसूय किये गये व्यय तालिका-1 में दिये गये हैं:

तालिका-1

एम.एम.जी.एस.वाई. अन्तर्गत बजट आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	बजट आवंटन	आवंटन	व्यय	अधिक(+)/बचत (-)	आवंटन के विरुद्ध बचत प्रतिशत में
2006-07	95.75	65.62	48.32	(-)17.30	26
2007-08	206.35	160.39	95.40	(-)64.99	41
2008-09	175.00	174.61	180.94	6.33	-
2009-10	287.68	287.68	286.58	(-)1.10	-
2010-11	214.00	213.22	206.63	(-)6.59	3
कुल	978.78	901.52	817.87	(-)83.65	

(स्रोत: विनियोग एवं विस्तृत लेखे)

⁴ दुमका, गुमला, साहेबगंज एवं सरायकेला।

उपरोक्त तालिका से विदित होता है कि 2006-11 के दौरान जारी आवंटन के विरुद्ध विभाग ने ₹ 83.65 करोड़ का उपयोग नहीं किया। जिला स्तर पर परियोजना के क्रियान्वयन एवं उचित योजना की कमी, संविदा किये जाने में विलंब, एक संवेदक को एक से अधिक कार्य का आवंटन आदि जैसा कि कंडिका 2.3.9 में वर्णित हैं, के कारण वचत का प्रतिशत तीन और 41 प्रतिशत के मध्य रहा।

11 नमूना जाँचित प्रमंडलों में 2006-11 के दौरान योजना की वित्तीय स्थिति तालिका-2 में दर्शित है:

तालिका-2
नमूना जाँचित प्रमंडलों में आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन	व्यय	बचत
2006-07	30.84	27.87	2.97
2007-08	73.43	69.24	4.19
2008-09	80.59	80.55	0.04
2009-10	190.91	190.91	0
2010-11	134.19	130.00	4.19
कुल	509.96	498.57	11.39

(स्रोत: नमूना जाँचित प्रमंडलों से प्राप्त आँकड़े)

उपरोक्त तालिका से ज्ञात होता है कि समय पर कार्य पूर्ण नहीं होने कारण ये प्रमंडल ₹ 11.39 करोड़ का उपयोग 2006-11 के दौरान नहीं किया।

2.3.8 संविदा प्रबंधन

एम.एम.जी.एस.वाई. के अन्तर्गत, कार्यों का क्रियान्वयन संविदाओं के निस्तारण से कराये गये। संविदा प्रबंधन जे.पी.डब्ल्यू.ए.कोड, जे.पी.डब्ल्यू.डी.कोड, झारखंड वित्तीय नियमों एवं समय-समय पर जारी कार्यकारी आदेशों से मार्गदर्शित होना था। आकलन में एक प्रतिशत डी.पी.आर. लागत की राशि प्रावधानित की गई थी जिन्हें विभाग द्वारा डी.पी.आर. तैयार करने हेतु लगाये गये परामर्शियों को भुगतान किया जाना था। डी.पी.आर. के आधार पर संविदाओं का निस्तारण "टर्न की" आधार पर किये गये, कार्यों को आवंटित किया गया एवं संबंधित प्रमंडलों के का.अ. द्वारा योग्य संवेदकों से एकरारनामा किये गये। परियोजना के प्रारंभ से 998 पुलों का निर्माण कार्य प्रारंभ किया गया जिसमें 779 (78 प्रतिशत) पुलों को मार्च 2011 में पूर्ण किया गया। 11 नमूना जाँचित प्रमंडलों में 229 संविदाओं जिनकी सहमति राशि ₹ 659.36 करोड़ थे, की जाँच की गई। विभाग ने 338 पुलों के लिए, 338 डी.पी.आर., परामर्शियों को भाड़े पर लेकर तैयार करवाया।

एकरारनामा के शर्तों के अनुसार, संवेदकों को अपना डी.पी.आर. स्थल के सर्वेक्षण एवं जाँचोपरांत स्वयं तैयार करना था, जिसके लिए वे एकरारनामा के लागत की एक प्रतिशत राशि के हकदार थे। स्टैंडर्ड बीडींग डक्यूमेंट (एस.बी.डी.) के अनुबंध 13 के अनुसार संवेदकों द्वारा "जेनरल एरेंजमेंट ड्राईंग" (जी.ए.डी.) एवं एलाइनमेंट प्लान⁵ तैयार किये जाने चाहिए थे एवं इन्हें मु.अ. के समक्ष अनुमोदन हेतु प्रस्तुत करने थे। उसके अनुमोदनोपरांत, संवेदकों

⁵ पुल एवं संपर्क पथ सहित संरचनाओं जिन्हें निर्मित किया जाना प्रस्तावित था, की सामान्य रूपरेखा एवं जिसमें एलाइनमेंट, कुल लंबाई, स्पैन व्यवस्था, क्रॉस सेक्सन एवं डेक लेबल आदि शामिल थे।

को डिटेल्ड डिजाईन, कार्यकारी ड्रॉइंग, पुलों के सभी अवयवों के आकलन, तैयार कर निर्माण कार्य प्रारंभ करने के पूर्व मुं.अ. के अनुमोदनार्थ प्रस्तुत किये जाने थे। यह पाया गया कि संवेदकों ने अपना परियोजना प्रतिवेदन जिसमें जी.ए.डी., डिटेल्ड डिजाईन एवं कार्यकारी ड्रॉइंग शामिल थे, प्रस्तुत किया। हालाँकि परियोजना प्रतिवेदन में विस्तृत आकलन शामिल नहीं थे। जी.ए.डी. विभागीय विशिष्टियों से भिन्न थे (**परिशिष्ट-2.17**)। विभिन्नता का कारण जानने के बदले मु.अ. ने केवल जी.ए.डी. का सशर्त अनुमोदन यह कहते हुए किया कि पुलों के संरचनात्मक सुरक्षा के लिए संवेदक स्वयं जिम्मेवार होंगे। संविदा प्रबंधन में पायी गई अन्य खामियाँ नीचे चर्चित है:

2.3.8.1 तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य का क्रियान्वयन

संवेदकों को तकनीकी स्वीकृति के बिना कार्य के क्रियान्वयन की अनुमति दी गयी

जे.पी.डब्ल्यू.डी. के नियम 126 से 128 के अनुसार किसी भी कार्य को प्रारंभ करने के पूर्व तकनीकी स्वीकृति (त.स्वी.) आवश्यक है। त.स्वी. इस बात का प्रमाण है कि प्रस्ताव संरचनात्मक रूप से सुदृढ़ है एवं आकलन सटीक रूप से संगणित है एवं समुचित आँकड़ों पर आधारित है। एलाइमेंट प्लान, डिटेल्ड ड्रॉइंग डिजाईन आकलन आदि त.स्वी. में समावेशित होता है।

जैसा कि पिछले कंडिका में वर्णित हैं लेखापरीक्षा में यह देखा गया कि संवेदकों द्वारा समर्पित जी.ए.डी. को सशर्त अनुमोदित किया गया किन्तु उनके परियोजना प्रतिवेदन में “बिल ऑफ़ क्वान्टिटी या आकलनों” को समावेशित करते हुए, पुलों का उनके आरेखन एवं डिजाईन के अनुरूप, कार्यों की मात्रा एवं सामग्री विवरणी तैयार करने हेतु नहीं कहा गया था। परिणामस्वरूप, पुलों के समर्पित आरेखन एवं डिजाईन के अनुसार सामग्रियों की विस्तृत विवरणी जिन्हें खपत किया जाना था साथ ही वृद्धि अथवा बदलाव तथा कार्यों के क्रियान्वयन के दौरान निर्धारित विशिष्टियों मिनिस्ट्री ऑफ़ रोड ट्रांसपोर्ट एंड हाइवे और इंडियन रोड कॉर्पोरेशन (एम.ओ.आर.टी.एच. और आई.आर.सी.) का अनुपालन का निर्धारण नहीं किया जा सका। संवेदकों को बिना तकनीकी रूप से स्वीकृत आकलनों के कार्य करने की मंजूरी दी गई। इस प्रकार लेखापरीक्षा क्रियान्वित कार्य का निर्धारित मानदंडों के अनुरूप होना प्रमाणित नहीं कर सका। आगे कार्यों के विभिन्न अवयवों के मापी के इंद्राज न करने के वजह से कार्यों की गुणवत्ता पर संदेह उत्पन्न हुआ, जैसा कि अगले कंडिका में वर्णित है।

विभाग ने जवाब में कहा (अक्टूबर 2011) कि कार्यों को “मद दर” संविदा पर आवंटित एवं तकनीकी रूप से स्वीकृत विभागीय डी.पी.आर. पर कार्य आवंटित किया जा रहा था।

2.3.8.2 बिना मापी के अनियमित व्यय

मु.अ. द्वारा संबंधित क.अ. को जारी कार्यों के आवंटन पत्र में दिये गये निदेशों में यह स्पष्ट रूप से उल्लेखित था कि विभागीय स्वीकृत आरेखन एवं रूपांकन एवं संवेदकों द्वारा तदन्तर समर्पित आरेखन एवं रूपांकन के मध्य मूलभूत अंतर होने पर संवेदकों के विपत्रों/कार्यों के भुगतान से समानुपातिक कटौती की जायेगी। संवेदकों के विपत्रों से समानुपातिक कटौती तब तक संभव नहीं था, तब तक कि कार्य के विभिन्न अवयवों यथा, फाउंडेशन प्लैथ, पीयर, डेक स्लैब आदि की मापी नहीं की गई।

जे.पी.डब्ल्यू.ए. कोड⁶ के अनुसार, “एकमुश्त संविदा” एक ऐसी व्यवस्था है, जिसके अंतर्गत संवेदक द्वारा स्वामी के विशिष्टियों के अनुरूप परियोजना को पूर्ण करना आवश्यक होता है। एक मुश्त संविदा में विभागीय आकलन, अनुसूची दर, अथवा किये जाने वाले कार्य की मात्रा में, सिवाय संवेदकों द्वारा समर्पित जीएडी में वृद्धि अथवा संशोधनों के बदलाव नहीं किया जा सकता। इन्हें भौतिक रूप से संगणित करना आवश्यक था एवं भुगतान को चालू अनुसूची दरों से नियमित किया जाना था। कार्य के विरुद्ध भुगतान सरकार के किसी सक्षम पदाधिकारी जो प्रमंडलीय पदाधिकारी (जैसे कि का.अ.) से नीचे का न हो, से यह प्रमाण देने के बाद कि कार्य की लागत, विपत्र की राशि से कम नहीं है तथा जिसे मापी या सरकार द्वारा किसी तय किये गये तरीके से निश्चित किया गया है, सिवाय वृद्धि या परिवर्तन के, जिसके लिए विस्तृत मापी की आवश्यकता थी।

संवेदकों को 229 संविदा कार्यों के लिए, बिना मापी इंद्राज के ₹ 498.57 करोड़ भुगतान किये गये थे

नमूना जाँचित प्रमण्डलों के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि संवेदकों को बिना कार्य के मापी के इंद्राज के भुगतान किया गया। मापी पुस्तिका (मा.पु.) यहाँ तक कि पुलों के लंबाई एवं ऊँचाई के बारे में निःशब्द है। प्रमंडलों को पुलों के कार्य का फाउंडेशन एवं रिइन्फोर्समेंट कार्यों के शत प्रतिशत मापी के संबंध में मु.अ. के निर्देश (मार्च 2009) के बावजूद, कोई मापी नहीं लिया गया। फलस्वरूप, नमूना जाँचित प्रमंडलों में 229 क्रियान्वित कार्यों, जिसकी लागत ₹ 498.57 करोड़ थी, संवेदकों को बिना किसी मापी/विस्तृत मापी, मा.पु. में इंद्राज के भुगतान किया गया। इस प्रकार सामग्रियों की खपत, विभागीय/संवेदकों के डी.पी.आर. के अनुरूप होना जाँचा नहीं जा सका, अतएव निर्धारित विशिष्टियों के अनुसार कार्यों की गुणवत्ता संदेहास्पद रहा। कार्यों के विभिन्न अवयवों के मापी के अभाव में पी.डब्ल्यू.डी. के अभियंताओं का, कार्यों के गुणवत्ता के प्रति जवाबदेही के सिद्धांतों को नष्ट किया गया।

जवाब में, विभाग ने लेखापरीक्षा मंतव्यों को स्वीकार किया एवं कहा (अक्टूबर 2011) कि मद दर पर संविदा पर कार्य आवंटन हेतु एवं मा.पु. में विस्तृत मापी इंद्राज करने का आदेश पहले ही जारी किया जा चुका था।

2.3.8.3 संवेदकों द्वारा प्रोफेशनल उत्तरदायित्व बीमा प्रमाण पत्र समर्पित नहीं किया जाना

स्टैंडर्ड बीडींग डक्यूमेंट्स (एस.बी.डी.) के नियम 25.2 के अनुसार संवेदकों को प्रोफेशनल उत्तरदायित्व बीमा (पी.एल.आई.) प्रमाण पत्र, जिसकी लागत संविदा लागत के बराबर हो तथा कार्य की समाप्ति के बाद से 10 वर्षों तक प्रभावी हो, समर्पित करना आवश्यक था। बीमा को पुलों के संरचना के डिजाइन, संपर्क पथों एवं निर्माण के दौरान उपयोग किये गये सामग्रियों की विफलता को आच्छादित करना था। आगे, एस.बी.डी. के नियम 48 के अनुसार पूर्ण पुलों का डिफेक्ट लायबीलीटी अवधि का.अ. द्वारा पूर्णता के प्रमाण पत्र जारी करने के छः माह बाद तक था।

संवेदकों ने पुलों के संरचना डिजाइन के अच्छादन हेतु कार्य लागत के विरुद्ध बीमा प्रमाण समर्पित नहीं किया

नमूना जाँचित प्रमंडलों में यह देखा गया कि 2006-11 के दौरान 121 संविदाओं के अन्तर्गत 194 पुलों को ₹ 361.59 करोड़ में पूर्ण किया गया। यद्यपि, संवेदकों ने आवश्यक बीमा

⁶ जे.पी.डब्ल्यू.ए. कोड का नियम 340,341 एवं 343।

⁷ कंडिका 2.3.7.1 के अंतर्गत तालिका-2 में दर्शित।

प्रमाण पत्रों को जमा नहीं किया। संवेदकों को प्रमण्डलीय पदाधिकारियों द्वारा अंतिम भुगतान किया गया एवं बिना पी.एल.आई. प्राप्त किये, सुरक्षा जमा को भी डिफेक्ट लायबीलिटी अवधियों की समाप्ति के बाद संवेदकों को वापस कर दिया गया। जे.पी.डब्ल्यू.डी. कोड के नियम 172 के अनुसार सुरक्षा जमा (सभी मामलों में) संविदा के पूर्ण रूप से पालन हेतु लिया जाता है। चूंकि संवेदकों ने संविदा के शर्तों को, पी.एल.आई. जमा न कर, पूरा नहीं किया उनके सुरक्षा जमाओं को विमुक्त नहीं किया जाना चाहिए था। इस प्रकार वांछित बीमा आच्छादन के बिना ₹ 36.15 करोड़ की सुरक्षा जमा की वापसी के परिणामस्वरूप संवेदकों को अनुचित लाभ मिला। इसके अतिरिक्त, विभाग दोषपूर्ण संरचनात्मक डिजाईन अथवा बुरे कार्य-कौशल के कारण पुलों के नुकसान से होने वाले दायित्वों के खतरे को आच्छादित करने की स्थिति में नहीं था।

अपने जवाब में विभाग ने आश्वस्त किया (अक्टूबर 2011) कि का.अ. को संवेदकों से जरूरी पी.एल.आई. प्रमाण प्राप्त जमा करने हेतु आवश्यक निर्देश दिये जायेंगे।

2.3.9 कार्यक्रम क्रियान्वयन

2.3.9.1 लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ

जैसा कि कंडिका 2.3.6.1 में बताया गया है, 2006-11 के दौरान कोई दीर्घलक्षी जिला पुल योजना अथवा वार्षिक कार्य योजना जिला स्तर पर तैयार नहीं किया गया। परिणामस्वरूप योजनान्तर्गत विभाग के प्राथमिकताओं को लेखापरीक्षा द्वारा ज्ञात नहीं किया जा सका। स्वीकृत पुलों की विवरणी एवं तदनुसार उपलब्धियाँ तालिका-3 में दिये गये हैं:

तालिका-3

पुलों के निर्माण के लक्ष्य एवं उपलब्धियाँ दर्शाती विवरणी

वर्ष	सरकार द्वारा स्वीकृत पुल	विभाग द्वारा दिया गया लक्ष्य	उपलब्धियाँ	अभियुक्ति
2006-07	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	उपलब्ध नहीं	वर्ष 2008-09 के दौरान कोई नया पुल स्वीकृत नहीं किया गया।
2007-08	308	शून्य	55	
2008-09	0	शून्य	113	
2009-10	283	शून्य	147	
2010-11	172	शून्य	91	
कुल	763		406	

(स्रोत: मु.अ. ग्रामीण विकास विशेष प्रक्षेत्र, राँची)

तालिका 3 से यह परिलक्षित होता है कि:

- विभाग द्वारा वर्षवार लक्ष्य निर्धारित नहीं किया गया। यद्यपि 2007-11 के दौरान, सरकार ने मार्च 2012 तक पूर्ण करने हेतु 763 पुल स्वीकृत किये, इसके विरुद्ध मार्च 2011 तक केवल 406 पुलों को (53 प्रतिशत) पूर्ण किये गये।

2.3.9.2 निष्फल व्यय

नमूना जाँचित प्रमण्डलों में, 80 पुलें जिन्हें जुलाई 2007 एवं फरवरी 2011 के बीच पुर्ण किया जाना था, जुलाई 2011 तक ₹ 114.02 करोड़ व्यय करने के पश्चात भी अपूर्ण रहे (परिशिष्ट 2.18)। पूर्ण करने में हुए विलंब का कारण एकल संवेदकों को एक से अधिक

कार्यों का आबंटन, एकरारनामा के निस्तारण में विलंब एवं अयोग्य संवेदकों को कार्यावंटन था जैसा कि आगे के कंडिकाओं में वर्णित है:

2.3.9.3 एकल संवेदकों को एक से अधिक कार्य का आवंटन

कुल 36 संविदाओं का आवंटन 20 संवेदकों को गलत तरीके से उनके पूर्वावंटित कार्यों के 75 प्रतिशत पूर्ण करने से पूर्व किया गया

पुनरीक्षित संवेदक सूची नियम 1992 के नियम 16 के अनुसार, एक संवेदक को एक समय में एक कार्य से अधिक का आवंटन नहीं किया जा सकता यद्यपि उनका बिड सक्षम अथवा न्यूनतम हो, जब तक कि संवेदक को पूर्व में आवंटित कार्य 75 प्रतिशत पूर्ण न हो।

11 नमूना जाँचित प्रमंडलों के अभिलेखों के जाँच से ज्ञात हुआ कि छः प्रमंडलों में सात संवेदकों को 26 संविदाओं का आवंटन इस नियम के विपरीत एक ही दिन में किया गया जिससे एक एकल संवेदक को दो से 10 संविदाओं का आवंटन हुआ। आगे जाँच से पता चला कि 11 नमूना जाँचित प्रमंडलों में से 10 में, 20 संवेदकों को 36 संविदाओं का आवंटन उनके पूर्वावंटित कार्यों के 75 प्रतिशत पूर्ण होने से पूर्व किया गया।

इस प्रकार 62 संविदाएँ जिनकी लागत ₹ 161.38 करोड़ था, का अनियमित आवंटन कार्यों के विलंब से पूर्ण होने का एक मुख्य कारण हो सकता है (परिशिष्ट-2.19)।

विभाग ने अपने जवाब में बताया (अक्टूबर 2011) कि मु.अ. द्वारा मामले की जाँच की जायेगी।

2.3.9.4 अ-व्यवहारिक दरों पर कार्य का आवंटन

सरकार के तकनीकी परीक्षक कोषांग (टी.ई.सी.) के अनुशंसा⁸ (दिसंबर 1983) के अनुसार यदि संवेदक द्वारा समर्पित दर कार्य के आकलित लागत से 15 प्रतिशत से ज्यादा कम हो, तो निविदा को अमान्य माना जाना चाहिए।

जाँच से ज्ञात हुआ कि वर्ष 2006-11 के दौरान 11 नमूना जाँचित प्रमंडलों में से चार⁹ में 11 संवेदकों को ₹ 14.61 करोड़ की राशि के 11 संविदा आवंटित किए गए, जिसमें संवेदकों द्वारा प्रस्तुत दर आकलित लागत से 15 प्रतिशत से अधिक कम थे (परिशिष्ट -2.20)। कार्यों का आवंटन टी.ई.सी. के अनुशंसा को नजरअंदाज करते हुए किया गया। आकलित लागत से 15 प्रतिशत कम में आवंटित संविदा से कार्य की गुणवत्ता प्रभावित हो सकती है क्योंकि अनुसूची दरों (अ.द.) में केवल 10 प्रतिशत संवेदक लाभांश की राशि सन्निहित होती है। अतएव संवेदकों द्वारा योजनान्तर्गत पुल निर्माण कार्यों में गुणवत्ता विहीन सामग्रियों के इस्तेमाल का खतरा था।

2.3.9.5 एकल निविदादाताओं को कार्य का आवंटन

जे.पी.डब्ल्यू.डी. कोड के नियम 163 के अनुसार, एकल निविदाओं के मामले में अगले उच्च पदाधिकारी का अनुमोदन प्राप्त किया जाना चाहिए।

⁸ तकनीकी परीक्षक, मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग, पत्र सं. - 2347 दिनांक 31 दिसम्बर 1983।

⁹ दुमका, गिरिडीह, राँची और साहेबगंज।

11 नमूना जाँचित प्रमण्डलों में से चार¹⁰ में मु.अ. द्वारा छः एकल निविदादाताओं को ₹ 9.51 करोड़ की राशि के सात कार्य आवंटित किए गये। जवाब में मु.अ. ने बताया (सितंबर 2011) चूंकि अभियंता प्रमुख का पद स्वीकृत नहीं है अतः उच्च अधिकारी का अनुमोदन नहीं लिया जा सका (**परिशिष्ट 2.21**)। जवाब स्वीकार्य योग्य नहीं था क्योंकि सक्षम अधिकारी से उपर के अधिकारी का अनुमोदन आवश्यक था।

2.3.9.6 एकरारनामों के निष्पादन में विलंब

विभाग ने कार्य आवंटन के पश्चात् एकरारनामा निष्पादन के लिए सात दिनों की अवधि निर्धारित किया। सभी नमूना जाँचित प्रमण्डलों में यह पाया गया कि 126 एकरारनामा के निष्पादन में 12 से 288 दिनों का विलंब हुआ था। एकरारनामा निष्पादन में हुए विलंब से कार्य विलंब से प्रारंभ हुआ एवं अंततः योजना को पूर्ण होने में विलंब हुआ। जवाब में मु.अ. ने बताया (सितंबर 2011) कि संवेदकों द्वारा अग्रधन राशि जमा कने में हुए विलंब से एकरारनामा पर हस्ताक्षर करने में देरी हुई। मु.अ. का जवाब संतोषप्रद नहीं था क्योंकि एकरारनामा निष्पादन के लिए निर्धारित समय सीमा को, कार्य को ससमय पूरा करने हेतु लागू नहीं किया गया।

2.3.9.7 कार्यों के निष्पादन में विलंब के फलस्वरूप दंड शुल्कों की कम वसूली अथवा अवसूली

एस.बी.डी. के नियम 37.2 यह प्रावधानित करता है कि यदि कार्यों के संतोषप्रद समाप्ति में हुआ विलंब संवेदकों के गलती से होता है तो संवेदक 0.5 प्रतिशत प्रति कैलेंडर दिवस के दर से, जो संविदा राशि के 10 प्रतिशत से अधिक नहीं होगा, के दंडशुल्क भुगतान करने हेतु जवाबदेह होंगे।

दोषी संवेदकों से कार्य के पूर्ण होने में हुए विलंब के लिए दंड शुल्क की अवसूली/ कम वसूली हुई

लेखापरीक्षा ने पाया कि 11 नमूना जाँचित प्रमण्डलों में से 10¹¹ में 35 संविदाओं के विरुद्ध, जिन्हें निर्धारित समयावधि में समाप्त नहीं किया गया था, कुल ₹ 12.55 करोड़ के दंड शुल्क की वसूली नहीं की गई। आगे, 49 पुल कार्य के संविदाओं के विरुद्ध संवेदकों से ₹ 12.70 करोड़ की दण्ड की राशि की कम वसूली हुई, फलस्वरूप दोषी, संवेदकों को अनुचित लाभ के अतिरिक्त सरकार को ₹ 25.25 करोड़ की क्षति हुई (**परिशिष्ट-2.22**)।

2.3.9.8 अपरिहार्य लागत

तीन¹² नमूना जाँचित प्रमण्डलों के अभिलेखों की जाँच से उदघाटित हुआ कि निविदा आमंत्रण के अनुमोदन में विलंब, डी.पी.आर. की तैयारी में हुए विलंब और निविदा आमंत्रण एवं निस्तार में विलम्ब के कारण 32 पुलों का परियोजना लागत वर्ष 2004 से 2008 के बीच ₹ 50.42 करोड़ से बढ़कर ₹ 68.13 करोड़ हो गयी, जिसके फलस्वरूप ₹ 17.17 करोड़ का परिहार्य व्यय हुआ।

¹⁰ बोकारो, चाईबासा, गिरिडीह एवं सरायकेला।

¹¹ बोकारो, चाईबासा, दुमका, गोड्डा, गुमला, कोडरमा, पलामू, राँची, साहेबगंज एवं सरायकेला।

¹² आर.डी.एस.डी. दुमका, गुमला और सरायकेला।

2.3.9.9 श्रम-सेस की कटौती नहीं करना

11 नमूना जाँचित प्रमण्डलों में से पाँच में संवेदकों से श्रम सेस की नियमित वसूली हो रही थी। हालाँकि छः प्रमण्डलों¹³ में यह देखा गया कि जुलाई 2009 एवं जून 2011 के दौरान संवेदकों से ₹ 1.49 करोड़ के श्रम-सेस की वसूली नहीं की गई। इसके फलस्वरूप सरकार को राजस्व की क्षति हुई, जिसे श्रमिकों के कल्याण हेतु खर्च किया जाता। मु.अ. ने जवाब दिया (अक्टूबर 2011) कि सभी प्रमण्डलों को नियमानुकूल श्रम सेस के कटौती के निर्देश दिये गये थे।

2.3.9.10 अन्य रोचक बिन्दुएं

प्रमण्डलों ने उन संवेदकों जिन्होंने संविदा का उल्लंघन किया के विरुद्ध दंडात्मक कार्रवाई नहीं किया

एस.बी.डी. के अनुसार, कार्यों के क्रियान्वयन में संवेदकों द्वारा आई.आर.सी. एवं एम.ओ.आर.टी.एच. के विशिष्टियों का अनुकरण आवश्यक था। संविदा अभिलेखों के अंतर्गत, संवेदकों द्वारा प्रगति बनाये रखने हेतु निर्धारित 10 स्तरों का अनुकरण करना निर्धारित था, जिससे कि कार्य निर्धारित समयवधि में पूर्ण हो सके। यदि संवेदक द्वारा वगैर अभियंता के प्राधिकार के 28 दिनों तक कार्य बंद किया जाता है, तो संवेदक का यह कृत्य संविदा का उल्लंघन माना जायेगा एवं नियोक्ता संविदा को निरस्त करने के लिए स्वतंत्र होना था। हालाँकि प्रमण्डलों ने कार्यों को निरस्त करने, सुरक्षा जमा की जब्ती एवं संवेदकों को काली सूची में डालने जैसी, दंडात्मक कार्रवाई उन संवेदकों के विरुद्ध नहीं की जिन्होंने संविदा की शर्तों का उल्लंघन किया, जैसा कि नीचे वर्णित है:

- आर.डी.एस.डी. गुमला के अन्तर्गत ₹ 6.15 करोड़ के एकरारित लागत पर चार पुलों¹⁴ के निर्माण कार्य का आवंटन एक संवेदक को किया गया, जिसे 18 महीनों के अंदर पूर्ण करना था। एस.बी.डी. के अनुसार कार्य को आई.आर.सी. एवं एम.ओ.आर.टी.एच. के विशिष्टियों के अनुरूप करना था। हालाँकि लेखापरीक्षा में यह पाया गया कि संवेदक ने कार्य के क्रियान्वयन के दौरान इसका पालन नहीं किया। चार पुलों में से दो पुलों (दक्षिणी कोयल/कामडारा पथ एवं उत्तरी कोयल/घाघरा-टेन्डार पथ के उपर) का नींव कार्य आवश्यक विशिष्टियों/स्टैंडर्ड के अनुरूप नहीं किया गया। यह पाया गया कि दक्षिणी कोयल पर बन रहे पुल का आठवाँ पाया झुक गया था (जुलाई 2008)। का.अ. द्वारा संवेदक को बिना किसी अतिरिक्त लागत के उसे सुधारने हेतु कहा गया (मार्च एवं जुलाई 2008 के बीच)। हालाँकि सुधार की प्रतीक्षा किये बिना संवेदक को ₹ 2.02 करोड़ की राशि का भुगतान¹⁵ किया गया (मार्च 2008)। एस.बी.डी. के अनुसार संवेदक को कार्य पूर्ण करने हेतु 18 माह का समय दिया गया था (दिसम्बर 2008 तक)। अंतिम मापी (सितंबर 2008) के अनुसार संवेदक ने ₹ 5.06 करोड़ के मूल्य का 82 प्रतिशत कार्य किया था। प्रमण्डल ने संवेदक को कार्य पूर्ण करने हेतु स्मार दिया (जुलाई 2008) साथ ही काली सूची में डालने एवं संविदा को निरस्त करने की चेतावनी भी दी। हालाँकि, आज तक कार्य को पूर्ण करने की कोई कार्रवाई नहीं की गई थी (जून 2011)।

¹³ दुमका, गुमला, कोडरमा, राँची, साहेबगंज एवं सरायकेला।

¹⁴ 1. सूदा नदी पर 18वें किलोमीटर पर विशुनपुर प्रखंड में बनारी-जामटी सड़क पर पुल निर्माण; 2. विशुनपुर प्रखंड में घाघरा-टेन्डार पथ पर 20वें कि.मी. पर उत्तरी कोयल नदी पर पुल निर्माण; 3. विशुनपुर प्रखंड में चटकपुर-बहागोड़ा पथ में 5वें कि.मी. में अंकुरी नदी में पुल निर्माण और 4. कामडारा प्रखंड में कामडारा-बानो पथ में, 10वें कि.मी. पर दक्षिणी कोयल नदी पर पुल निर्माण।

¹⁵ 1. दक्षिणी कोयल/कामडारा पथ; डेक स्लैब स्तर तक 100 प्रतिशत भुगतान ₹ 1,23,32,955 2. उत्तरी कोयल/घाघरा-टेन्डार पथ पीयर कैप स्तर तक 100 प्रतिशत तक ₹ 78,61,920।

- आर.डी.एस.डी. पलामू के अभिलेखों की जाँच से उद्घाटित हुआ कि पाटन प्रखंड में जूर सिक्की कला पथ में अमानत नदी के उपर पुल निर्माण जिसकी एकरारित राशि ₹ 5.67 करोड़ था एवं जिसे अगस्त 2004 तक समाप्त करना था, को एक संवेदक को आवंटित (मई 2003) किया गया। लेखा परीक्षा से ज्ञात हुआ कि अनुमोदित डिजाईन के अनुसार निर्माण हेतु स्वीकृत पुल की लम्बाई 391.50 मी. था किन्तु निर्मित पुल की लंबाई 365.74 मी. था, जो कि लंबाई में 25.76 मी. छोटा था। विशेष सचिव, आर.डी.एस.डी. ने मु.अ. को संबंधित कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई प्रारंभ करने एवं संवेदक से ₹ 12.72 लाख वसूल करने का निदेश दिया (जुलाई 2007)। इस प्रकार पुल जिसे ₹ 5.25 करोड़ व्यय कर बनाया गया वह विभाग द्वारा अनुमोदित आरेखन, डिजाईन एवं विशिष्टियों के अनुरूप नहीं था। संवेदक से न तो ₹ 12.72 लाख की वसूली की गई और न ही दोषी कर्मचारियों के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्रवाई हुई।
- आर.डी.एस.डी. दुमका में चार पुलों¹⁶ को, जिसकी एकरारित राशि ₹ 4.02 करोड़ था एवं जिसे अगस्त 2010 तक पूर्ण करना था, एक संवेदक को आवंटित (दिसंबर 2008) किया गया। एकरारनामा की तिथि से आठ महीने व्यतीत होने के बाद भी संवेदक ने कार्य प्रारंभ नहीं किया। यद्यपि प्रमण्डल संवेदक के विरुद्ध किसी प्रकार की कार्रवाई करने में विफल रहा। संवेदक ने निर्माण के दौरान निर्धारित गुणवत्ता स्तर एवं विशिष्टताओं को नजरअंदाज किया। कार्य ₹ 2.13 करोड़ व्यय करने के पश्चात भी अपूर्ण रहा (जनवरी 2011)। अप्रैल 2011 में संविदा निरस्त किया गया। यद्यपि सुरक्षित जमा एवं अन्य जमा को मई 2011 तक जब्त किया जाना शेष था।
- आर.डी.एस.डी. सरायकेला में दो पुलों¹⁷ जिनकी एकरारित राशि ₹ 4.35 करोड़ थी एवं जिसे मार्च 2010 तक पूर्ण करना था, को एक संवेदक को आवंटित (फरवरी 2009) किया गया। जाँच में पता चला कि निर्धारित अवधि के अंतर्गत कार्य प्रारंभ नहीं किया गया, किन्तु विभाग द्वारा कोई कार्रवाई नहीं की गई। कार्य जो 14 माह से अधिक अवधि के लिए विलंबित हुआ, मई 2011 तक अपूर्ण रहा। अपूर्ण परियोजना पर ₹ 2.47 करोड़ का व्यय हुआ।
- आर.डी.एस.डी. कोडरमा के अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि बाली-महादेव, शिवपुर-मधुपुर पथ के समीप सकरी नदी पर एक पुल निर्माण को ₹ 3.87 करोड़ के प्राक्कलित लागत पर स्वीकृत (अक्टूबर 2003) किया गया। कार्य को नवम्बर 2004 तक पूर्ण करने हेतु एक संवेदक को ₹ 3.87 करोड़ की एकरारित राशि पर आवंटित (नवम्बर 2003) किया गया। संवेदक ने कार्य में 630 दिनों का विलंब किया और का.अ. के कार्य को विशिष्टताओं के अनुसार करने संबंधी निर्देशों को नजरअंदाज किया। यद्यपि ₹ 1.86 करोड़ का व्यय के बाद संवेदक को आम चुनाव, बाढ़ आदि के आधार पर अगस्त 2005 तक समयवृद्धि दी गई। बाद में एकरारनामा को निरस्त किया गया एवं संवेदक के सुरक्षा जमा को आंशिक रूप से जब्त किया गया (अगस्त-सितंबर 2006)।

¹⁶ 1. श्यामपुर एवं नावाडीह के मध्य पुल 2. पाण्डेश्वरनाथ एवं विराजपुर के बीच पुल 3. गोपालपुर एवं रघुवाडीह के बीच पुल और 4. जरमुंडी प्रखंड में सकरी एवं बसवेरवा के बीच पुल।

¹⁷ सीनी मेन रोड में बरगाँव से शेरवेडा को जोड़नेवाली सोना नदी पर पुल एवं रामगढ़ से रामपुर को जोड़नेवाली सोना नदी के ऊपर पुल निर्माण।

अवशेष कार्य को नवंबर 2007 तक पूर्ण करने हेतु एकरारनामा को पुनर्जीवित किया गया (दिसंबर 2006)। यद्यपि संवेदक ने कार्य को करने में कोई रूचि नहीं दिखाई, विभाग ने कार्य को पुनः निरस्त कर दिया (अक्टूबर 2007)। अवशेष कार्य को करने हेतु ₹ 3.51 करोड़ की नई निविदा आमंत्रित की गई, जिससे ₹ 1.05¹⁸ करोड़ का अतिरिक्त व्यय हुआ साथ ही पूर्व के संवेदक द्वारा ₹ 1.86 करोड़ के निम्न स्तरीय कार्य के क्रियान्वयन से भी इंकार नहीं किया जा सकता।

2.3.10 गुणवत्ता नियंत्रण

विभाग ने कार्यों के गुणवत्ता अनुश्रवण के लिए किसी स्वतंत्र संस्था को नियुक्त नहीं किया

गुणवत्ता नियंत्रण किसी कार्य में वांछित स्तर के गुणवत्ता सुनिश्चित करने की प्रक्रिया है। गुणवत्ता नियंत्रण का आधारभूत लक्ष्य निर्दिष्ट आवश्यकताओं को प्राप्त करना है। एस.बी.डी. के नियम 27 के अनुसार संवेदकों को पूर्ण रूप से कार्यरत प्रयोगशाला की स्थापना करना आवश्यक था ताकि एम.ओ.आर.टी.एच. एवं आई.आर.सी. के विशिष्टियों के अनुरूप गुणवत्ता जाँच हो सके। निर्माण में त्रुटि या गुणवत्ता नियंत्रण सुनिश्चित करने में होने वाले विफलता के परिणामस्वरूप वृहत क्षति हो सकते हैं, जैसा कि आनेवाले कंडिकाओं में वर्णित हैं।

लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये अभिलेखों से, संवेदकों द्वारा पूर्णरूप से कार्यरत प्रयोगशाला की स्थापना किये जाने का पता नहीं लगाया जा सका। आगे नाबार्ड के निर्देशानुसार विभाग को निर्माण के प्रक्रिया में गुणवत्ता पूर्ण कार्य सुनिश्चित करने के लिए एक स्वतंत्र संस्था को लगाया जाना था। यह पाया गया कि विभाग ने कार्यों में गुणवत्ता का अनुश्रवण करने के लिए किसी स्वतंत्र संस्था को नियुक्त नहीं किया। यहाँ तक कि कार्यक्रम क्रियान्वयन ईकाईयों (पी.आई.यु.) जैसा कि अनुवर्ती के कंडिका 2.3.6.2 में वर्णित है, जिसे कार्यों को ससमय पूरा होना तथा गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु स्थापित किया जाना था, कार्यरत नहीं थे। इसके अतिरिक्त जैसा कि कंडिका 2.3.8.2 में वर्णित है, कार्यों के विभिन्न अवयवों की विस्तृत मापी अभिलेखित नहीं की गई। इस प्रकार पी.आई.यु. या एक स्वतंत्र तकनीकी संस्था द्वारा उपयुक्त एवं नियमित पर्यवेक्षण के अभाव एवं मा.पु. में कार्यों की मापी अभिलेखन नहीं करने के कारण निर्माण कराये गये पुलों की गुणवत्ता सुनिश्चित नहीं किया गया था। संबंधित मामलों को आगे की कंडिकाओं में चर्चा की गई है।

2.3.10.1 संचालन एवं रख-रखाव

ऋण सहायता के अन्तर्गत नाबार्ड के विशेष शर्तों के अनुसार, विभाग को निर्मित पुलों के संचालन एवं रख रखाव (ओ.एंड एम.) के लिए एक नीति बनाने की आवश्यकता थी। यद्यपि यह देखा गया कि राज्य में आज तक (जून 2011) निर्मित पुलों के ओ. एंड एम. के लिए कोई नीति नहीं बनाई गई थी।

¹⁸ अतिरिक्त लागत की विवरणी:

संवेदक को पूर्ण भुगतान	₹ 185.76 लाख
अवशेष कार्यों पर व्यय	₹ 351.50 लाख
	₹ 537.26 लाख
कार्य का मूल लागत घटाएँ(-)	₹ 387.00 लाख
	₹ 150.26 लाख
जब्त राशि घटाएँ (-)	₹ 45.12 लाख
	₹ 105.14 लाख

मु.अ. ने कहा (अक्टूबर 2011) कि निर्मित पुलों के ओ.ए.एम. के लिए शीघ्र ही विभाग एक नीति तैयार करेगा।

2.3.11 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन

पुलों के प्रभावी एवं दक्षतापूर्वक निर्माण, का न्यायसंगत आश्वासन प्रदान करने के लिए यह आवश्यक था कि आंतरिक नियंत्रण, अनुश्रवण, एवं प्रभावी आवधिक मूल्यांकन की एक उचित प्रणाली कायम हो। लेखापरीक्षा ने अनुश्रवण ढाँचे में निम्न खामियाँ पायीं:

2.3.11.1 योजना के लिए विस्तृत दिशा-निर्देशों का अभाव

एम.एम.जी.एस.वाई. के उद्देश्यों को लागत प्रभावी एवं दक्षतापूर्ण तरीके से हासिल करने हेतु सभी महत्वपूर्ण पहलुओं जैसे समय एवं लागत अनुसूची, भू-अर्जन, संविदा प्रबंधन, ओ. एण्ड एम. एवं अनुश्रवण एवं मूल्यांकन को शामिल करते हुए एक विस्तृत मार्गदर्शिका बनाये जाने की आवश्यकता थी। यद्यपि इन्हें तैयार नहीं किया गया था। विस्तृत मार्गदर्शिका के तैयार नहीं होने से अनुचित, बिना योजना के क्रियान्वयन एवं अंततः निर्धारित उद्देश्यों के प्राप्ति नहीं होना संभव है।

2.3.11.2 अपर्याप्त अभिलेखन

प्रमंडलों द्वारा अभिलेखों का संधारण एवं रख-रखाव पर्याप्त नहीं था। योजना की वित्तीय स्थिति, साथ ही वर्ष 2006-07 का प्रगति प्रतिवेदन, नाबार्ड के साथ एकरारनामों की प्रति, प्रबंध परिषद्/डी.आर.डी.ए. द्वारा प्रशासनिक स्वीकृति प्राप्त योजनाओं की सूची विभाग के पास उपलब्ध नहीं थे। इसके अतिरिक्त डी.पी.आर./जी.ए.डी., उच्चाधिकारियों के निरीक्षण टिप्पणी आदि प्रमंडलीय स्तर पर उपलब्ध नहीं थे। परिणामस्वरूप, दो अंचलों एवं आठ डी.आर.डी.ए. द्वारा लेखापरीक्षा द्वारा वांछित सूचना उपलब्ध नहीं कराये गये। आग्रह के बावजूद लेखापरीक्षा की वर्ष 2006-11 के दौरान निष्पादित किये गये अनेकों एकरारनामों के मा.पू., कार्य अभिलेखों को आर.डी.एस.डी., राँची द्वारा उपलब्ध नहीं कराये गये।

2.3.11.3 अनुश्रवण एवं मूल्यांकन का अभाव

किसी भी योजना का दक्षतापूर्वक एवं प्रभावशाली क्रियान्वयन के लिए नियमित अनुश्रवण एक महत्वपूर्ण कुंजी है। यद्यपि, एम.एम.जी.एस.वाई. के अंतर्गत कराये गये कार्यों के नियमित अनुश्रवण के लिए कोई प्रभावी प्रणाली नहीं बनायी गई थी। जे.पी.डब्लु.डी. कोड के नियम 20 के अनुसार मु.अ. को प्रत्येक अंचल एवं प्रमंडलीय कार्यालयों का प्रत्येक दो एवं तीन सालों में क्रमशः एक बार निरीक्षण करना था एवं निरीक्षण के तुरंत बाद सरकार को प्रतिवेदन समर्पित करना था। इसी प्रकार जे.पी.डब्लु.डी. कोड के प्रावधान 24 के अनुसार अ.अ. को प्रत्येक प्रमंडलीय कार्यालय को प्रति वर्ष, प्रत्येक अनुमंडल को प्रत्येक दो वर्षों में निरीक्षण करना था तथा इसका प्रतिवेदन मु.अ. को समर्पित किया जाना था। लेखापरीक्षा को उपलब्ध कराये गये सूचना के अनुसार वर्ष 2006-11 के दौरान मु.अ. ने केवल पाँच प्रमंडलों का छः निरीक्षण किया जबकि प्रमंडलों के पास अ.अ. द्वारा किये गये निरीक्षणों की संख्या का कोई अभिलेख उपलब्ध नहीं था।

आगे, आर.डी.डी. ने योजना के निष्पादन, प्रभाव एवं परिणाम के आवधिक मूल्यांकन, का कोई प्रणाली जो कि ग्रामीण अर्थव्यवस्था में सुधार हेतु ग्रामीण संपर्कों को सुधारने के कथित उद्देश्यों के संबंध में आवश्यक थे, को विकसित नहीं किया।

2.3.12 निष्कर्ष

सरकार ने एम.एम.जी.एस.वाई. का शुरुआत ग्रामीणों को योजना प्रक्रिया में भागीदारी प्रदान कर संपर्क प्रदान करना था। हालाँकि योजना के मार्गदर्शिका के अनुसार एक दीर्घलक्षी योजना एवं वार्षिक योजना जिले के लिए तैयार किया जाना था लेकिन पुलों का निर्माण स्थानीय विधायकों एवं सांसदों के परामर्श से बिना जिले के प्रबंध परिषद् एवं ग्राम सभा के अनुमोदन के किया गया। योजना के क्रियान्वयन में पुलों की आवश्यकता का आकलन करने हेतु उचित सर्वेक्षण का अभाव था। कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाईयाँ जिन्हें योजना का उचित क्रियान्वयन एवं गुणवत्ता को सुनिश्चित करने हेतु कार्यों का निरीक्षण करना था, गठित नहीं की गई। पुलों का निर्माण मुख्य अभियंता, ग्रामीण विकास विशेष प्रक्षेत्र, राँची द्वारा बिना तकनीकी स्वीकृति प्रदान किये हुआ एवं मा.पु. में कोई माप अभिलेखित नहीं किया गया। विभाग ने पुलों के संचरनात्मक विफलता की जिम्मेवारी संवेदकों पर स्थानांतरित किया, जिसके लिए संवेदकों को प्रोफेशनल लायवलिटी इंश्योरेंस (पी.एल.आई.) प्रमाण पत्र जमा करना था। पी.एल.आई. प्रमाण न तो संवेदकों द्वारा जमा किया गया, न ही विभाग द्वारा इसके लिए दबाव डाला गया। पुलों के निर्माण का वार्षिक लक्ष्य प्राथमिकता के आधार पर निर्धारित नहीं किया गया। पुलों के अपूर्ण होने का कारण एक ही संवेदक को एक से अधिक कार्यों का आवंटन एवं एकरारनामा के अनुसार दंड शुल्कों की वसूली नहीं होना था। न तो निर्माण में उपयोग किये गये सामग्रियों की गुणवत्ता नियंत्रण की व्यवस्था की गई न ही नाबार्ड के निर्देशों के अनुरूप किसी स्वतंत्र संस्था को कार्यों की गुणवत्ता के अनुश्रवण हेतु नियुक्त किया गया। संवेदकों को बिना सामग्रियों की मात्रा एवं गुणवत्ता आकलन के भुगतान किया गया। संबंधित विभागीय प्राधिकारियों द्वारा अपर्याप्त अनुश्रवण एवं देखभाल के कारण एवं मा.पु. में क्रियान्वित कार्यों की मापी अभिलेखित नहीं होने के कारण निम्न स्तरीय कार्य की संभावना से इन्कार नहीं किया जा सकता था क्योंकि आठ पुल पहले से ही गिर चुके थे।

2.3.13 अनुशंसायें

- निर्माण हेतु पुलों का चयन सर्वेक्षणों एवं सामुदायिक भागीदारी से होने चाहिए;
- योजना के ससमय एवं प्रभावी क्रियान्वयन के लिए एक कार्यक्रम क्रियान्वयन इकाई का गठन किया जा सकता है;
- कार्य के प्रारंभ होने से पूर्व कार्यों की तकनीकी स्वीकृति सुनिश्चित किये जाने चाहिए;
- किये गये कार्य की मापी सुनिश्चित किये जाने चाहिए;
- निर्माण के दौरान गुणवत्ता सुनिश्चित करने हेतु स्वतंत्र संस्था की सेवा ली जा सकती है;
- विभाग द्वारा आई.आर.सी. एवं एम.ओ.आर.टी.एच. के निर्धारित विशिष्टियों का अनुपालन सुनिश्चित किया जाना चाहिए एवं कार्यों के क्रियान्वयन में संहिता के प्रावधानों का पालन किया जाना चाहिए ; एवं
- विभागीय प्राधिकारियों द्वारा उचित अनुश्रवण एवं देखभाल सुनिश्चित किये जाने चाहिए।

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग

2.4 मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग की कार्य प्रणाली

2.4.1 प्रस्तावना

बिहार राज्य के विभाजन के परिणामस्वरूप झारखण्ड राज्य का गठन 15 नवम्बर 2000 को भारत के अट्ठाईसवें राज्य के रूप में हुआ। अविभाजित बिहार में निगरानी विभाग, राजनीति (सामान्य) विभाग के रूप में कार्यरत था, और उसका मुख्य कार्य भ्रष्टाचार का उन्मूलन करना था। वर्ष 1946 में इसे भ्रष्टाचार निरोध विभाग के रूप में जाना जाता था। कालान्तर में उसका नामकरण मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग किया गया और मंत्रिमंडल समन्वय विभाग के अन्तर्गत एक शाखा के रूप में रखा गया। फरवरी 1981 में मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग का पुनर्गठन करते हुए इसे एक स्वतंत्र विभाग के रूप में स्थापित किया गया। इस विभाग का मुख्य उद्देश्य "प्रशासनिक महकमा के शुचिता और संस्थाओं में व्याप्त अविरल भ्रष्टाचार एवं कुरीतियों पर नियंत्रण रखना" था। झारखण्ड राज्य के अस्तित्व में आने के पश्चात् इन्होंने अपना मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग का गठन किया।

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग की वर्ष 2006-11 के कार्य प्रणाली की लेखापरीक्षा अभिलेखों एवं प्रशासकीय विभागों एवं व्यक्ति विशेष के द्वारा प्रतिवेदित निगरानी कांडों के नमूना जाँच के आधार पर मार्च से जून 2011 के बीच की गई।

2.4.2 संगठनात्मक ढाँचा एवं कार्य प्रणाली

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग तीन इकाइयों-निगरानी सचिवालय, निगरानी ब्यूरो (भी.बी.) एवं तकनीकी परीक्षक कोषांग (टी.ई.सी.) में विभाजित है और निगरानी आयुक्त के नियंत्रणाधीन है। निगरानी सचिवालय विशेष सचिव के अधीन कार्य करता है जिन्हें उपसचिव, अवर सचिव, प्रशाखा पदाधिकारी एवं सहायक सहायता प्रदान करते हैं। निगरानी ब्यूरो पुलिस महानिदेशक के अधीन कार्य करता है, जिन्हें आरक्षी महानिरीक्षक (आई.जी.), आरक्षी उप-महानिरीक्षक (डी.आई.जी.), आरक्षी अधीक्षक (एस.पी.), आरक्षी उपाधीक्षक (डी.एस.पी.), निरीक्षक एवं सिपाही सहायता प्रदान करते हैं। तकनीकी परीक्षक कोषांग अभियंता प्रमुख के अधीन कार्य करते हैं, जिन्हें अधीक्षण अभियंता, कार्यपालक अभियंता, सहायक अभियंता एवं कनीय अभियंता सहायता प्रदान करते हैं।

निगरानी आयुक्त एवं मुख्य सचिव के परामर्श पर प्रत्येक प्रशासी विभाग में सरकार मुख्य निगरानी पदाधिकारी (सी.भी.ओ.) की नियुक्ति करती है, जो निगरानी आयुक्त और सरकार के बीच निगरानी संबंधी मामलों में समन्वय का कार्य करते हैं।

निगरानी सचिवालय की कार्य पद्धति

2.4.2.1 निगरानी सचिवालय, निगरानी ब्यूरो और तकनीकी परीक्षक कोषांग का कार्य

विभाग के तीनों इकाइयों के कार्य निम्नांकित हैं:

i) निगरानी सचिवालय

निगरानी सचिवालय, भी.बी. और टी.ई.सी. पर प्रशासनिक नियंत्रण रखता है। यह भ्रष्टाचार, अनियमितताओं, दुर्विनियोजन तथा प्रशासनिक कमियों के संबंध में परिवाद प्राप्त करता है तथा प्रारम्भिक छान-बीन कर इन परिवाद पत्रों को कार्रवाई हेतु उपर्युक्त जाँच एजेन्सी, जैसे भी.बी. या टी.ई.सी. को प्रेषित करता है। प्रशासनिक कमियों के संबंध में परिवाद पत्रों को आवश्यक जाँच एवं संबंधित अधिकारियों पर कार्रवाई हेतु संबंधित प्रशासी विभाग में भेजा जाता है। सचिवालय सरकारी कर्मचारियों की प्रोन्नति, प्रतिनियुक्ति आदि हेतु आवश्यक निगरानी की मंजूरी भी निर्गत करता है।

ii) निगरानी ब्यूरो

निगरानी ब्यूरो प्रेषित समस्त मामलों का विस्तृत जाँच करता है, और जाँच के पश्चात् निगरानी न्यायालय में आरोप पत्र समर्पित करता है। इसे भ्रष्ट सरकारी सेवकों को रंगे हाथ पकड़ने तथा प्रत्यानुपातिक धनार्जन संबंधी मामलों की जाँच का कार्य करने का भी जिम्मा है।

निगरानी ब्यूरो के अन्तर्गत एक 'विशेष सतर्कता इकाई' का गठन (सितम्बर 2009) में किया गया जो भ्रष्ट सरकारी सेवकों को रंगे हाथों पकड़ने तथा प्रत्यानुपातिक धनार्जन संबंधी मामलों की जाँच के लिए विशेष रूप से उत्तरदायी है।

iii) तकनीकी परीक्षक कोषांग

तकनीकी परीक्षक कोषांग किसी भी सरकारी विभाग द्वारा चलाई जा रही योजना एवं कार्यों का तकनीकी अंकेक्षण, निगरानी सचिवालय द्वारा प्रेषित परिवाद पत्रों की जाँच करता है एवं निर्माण सामग्रियों के अनुसूचित दरों का अनुमोदन करता है। यह कार्य सम्बन्धित तकनीकी विभागों यथा, पथ निर्माण विभाग, भवन निर्माण विभाग में कार्यरत अधिकारियों के प्रोन्नति, प्रतिनियुक्ति आदि हेतु आवश्यक निगरानी की मंजूरी भी निर्गत करता है।

2.4.2.2 निधियों का आवंटन एवं व्यय

विभाग, वित्त विभाग से गैर योजना मद में निधि प्राप्त करता है, जिसे वह अपने तीनों इकाईयों-मंत्रिमंडल निगरानी सचिवालय, भी.बी एवं टी.ई.सी.को निर्गत करता है। वर्ष 2006-11 में प्राप्त निधियों का आवंटन एवं व्यय का ब्यौरा तालिका-1 में दर्शाया गया है:

तालिका-1
मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग का आवंटन एवं व्यय

(₹ करोड़ में)

वर्ष	आवंटन	खर्च	बचत (प्रतिशत)
2006-07	6.48	4.13	2.35 (36)
2007-08	6.56	4.25	2.31 (35)
2008-09	7.21	6.53	0.68 (9)
2009-10	9.88	8.95	0.93 (9)
2010-11	10.63	9.66	0.97 (9)
कुल	40.76	33.52	7.24 (18)

(स्रोत: निगरानी सचिवालय, निगरानी ब्यूरो तथा तकनीकी परीक्षक कोषांग)

2.4.2.3 परिवादों पर कार्रवाई

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग में प्राप्त परिवाद की प्रारम्भिक जाँच निगरानी सचिवालय में की जाती है। परिवादी के अस्तित्व तथा आरोपों को प्रथम दृष्टया सम्पुष्टि के पश्चात् परिवाद को भी.बी. या टी.ई.सी. में परिवाद के रूप में निबंधित किया जाता है। भी.बी. को प्रेषित परिवादों की ब्यूरो में जाँच की जाती है और जाँच प्रतिवेदन निगरानी सचिवालय को प्रेषित किया जाता है, जो उसकी समीक्षा करके भी.बी. को परिवाद के प्रारम्भिक जाँच (पी.ई.) के लिए निबंधित करने का निर्देश देता है। प्रारम्भिक जाँच प्रतिवेदन और पर्याप्त साक्ष्य के आधार पर भी.बी. द्वारा प्रथम सूचना रिपोर्ट दर्ज की जाती है तथा सम्बंधित प्रशासी विभाग से दोषी अधिकारियों के लिए अभियोजन स्वीकृति की माँग की जाती है। यदि यह पाया जाता है कि मामलों में संभाव्य है, परन्तु एफ.आई.आर.के लिए पर्याप्त साक्ष्य नहीं है तो ऐसे मामलों में सम्बंधित प्रशासकीय विभाग से दोषी सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही प्रारम्भ करने की अनुशंसा की जाती है। तकनीकी मामले से संबंधित टी.ई.सी. को भेजे गए परिवादों की प्रक्रिया एवं जाँच टी.ई.सी. करता है।

लेखापरीक्षा निष्कर्ष

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के लेखापरीक्षा के दरम्यान निम्नलिखित कमियाँ पायी गयी:

2.4.3 निगरानी परिवादों का निवारण

2.4.3.1 प्रशासी विभागों द्वारा मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग द्वारा प्रेषित परिवादों पर कार्रवाई/अनुपालन नहीं करना।

परिवादों की त्वरित एवं उद्देश्यपूर्ण जाँच तथा अनुवर्ती कार्रवाई प्रभावी निगरानी प्रशासन का एक महत्वपूर्ण विषय है। परिवादों की जाँच में अनावश्यक विलम्ब जाँच एजेन्सीयों की निम्न कार्य क्षमता का द्योतक है।

वर्ष 2006-11 में विभाग में 758 परिवाद प्राप्त हुए जिसमें से 556 निगरानी जाँच हेतु संभाव्य थे। इनमें से, 316 परिवादों को संबंधित प्रशासी विभागों को आवश्यक जाँच हेतु तथा 208 एवं 32 परिवादों को क्रमशः निगरानी ब्यूरो एवं तकनीकी परीक्षक कोषांग को जाँच हेतु भेजा गया।

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग द्वारा सभी जाँचों के निष्पादन हेतु अधिकतम काल सीमा छः महीने निर्धारित थी। विभाग के द्वारा प्रदत्त आँकड़ों की जाँच से यह पता चलता है कि संबंधित प्रशासी विभागों ने विगत पाँच वर्षों में विभाग द्वारा प्रेषित किसी भी परिवाद के जाँच परिणाम के समापन से विभाग को अवगत नहीं कराया। यह प्रशासी विभागों की निगरानी संबंधित मामलों में भिन्न रवैया प्रदर्शित करता है, साथ ही इसमें यह जोखिम भी है कि जो भ्रष्टाचार में लिप्त है विभाग की शिथिलता के कारण कानून के चंगुल से बच जायें।

विभाग ने, अपने जवाब (सितम्बर 2011) में बताया कि संबंधित प्रशासी विभागों को स्मार दिया जायेगा।

लम्बित निगरानी मामले

2.4.3.2 परिवाद/प्रारंभिक जाँच/एफ.आई.आर. के निगरानी जाँच में अत्यधिक विलम्ब होना।

विभाग द्वारा निगरानी परिवाद की जाँच भी.बी.,टी.ई.सी. तथा प्रशासनिक विभागों हेतु छः माह निर्धारित था। विलम्ब होने की स्थिति में, जाँच पदाधिकारियों को निर्धारित अवधि से समाप्ति से पहले अधिनियम के तहत संसूचित पदाधिकारियों को विलम्ब के कारणों का विस्तृत स्पष्टीकरण प्रतिवेदन भेजना था और निगरानी कोर्ट छः माह तक की अधिकतम अवधि विस्तार दे सकता था जिसके अन्दर जाँच को पूरा करना ही था।

2006-11 में
1,206 परिवाद,
116 पी.ई. और
98 एफ.आई.आर.
निगरानी ब्यूरो में
लम्बित थे

2006-11 के अवधि का भी.बी. और टी.ई.सी. के अभिलेखों की जाँच में उदघाटित हुआ कि भी.बी. में 1,206 परिवाद, 116 पी.ई. और 98 एफ.आई.आर. एवं टी. ई.सी. में 39 तकनीकी जाँच नहीं किया जा सका जैसा कि तालिका-2 में वर्णित है और जिसमें 31 मार्च 2011 तक ₹ 1,875.50 करोड़ की राशि सम्मिलित है (परिशिष्टियाँ- 2.23, 2.24 और 2.25)। जाँच पूर्ण होने में विलम्ब का ब्यौरा तालिका-2 में दर्शाये गये हैं:

तालिका-2

जाँच में विलम्ब का विस्तृत विवरण

विवरण	संख्या	एक वर्ष तक विलम्ब	1 वर्ष से 3 वर्ष तक विलम्ब	3 वर्ष से 5 वर्ष तक विलम्ब	5 वर्ष से अधिक विलम्ब
परिवाद	1206	159	607	404	36
प्रारंभिक जाँच	116	28	47	20	21
एफ.आई.आर.	98	34	10	1	53
तकनीकी जाँच	39	9	19	2	9

(स्रोत - निगरानी ब्यूरो तथा तकनीकी परीक्षक कोषांग)

यह भी देखा गया कि विलम्बित अधिकांश बड़े परिवाद गबन (12 परिवाद में ₹ 129.76 करोड़), सरकारी राजस्व की हानि (3 परिवाद में ₹ 1,533.24 करोड़) और आय से अधिक सम्पत्ति के मामले में (6 परिवाद में ₹ 31.53 करोड़) से संबंधित हैं।

पुनः आगे देखा गया कि निगरानी मामले विभिन्न कारणों से भी.बी. और टी.ई.सी. के पास जाँच के लिए लम्बित थे जिसका वर्णन नीचे दिया गया है:

- भी.बी. द्वारा 26 मामलों में संबंधित प्रशासनिक विभागों से दोषी व्यक्तियों से संबंधित अभियोजन की स्वीकृति हेतु अनुरोध नहीं करने के कारण भी.बी. में लंबित थे (परिशिष्ट- 2.26)।
- जाँच अधिकारी द्वारा पर्यवेक्षण पदाधिकारी को समर्पित जाँच प्रतिवेदन पर पर्यवेक्षण पदाधिकारी का पर्यवेक्षण टिप्पणी¹ समर्पित नहीं करने के कारण 11 एफ.आई.आर. लम्बित थे (परिशिष्ट-2.27)।
- भी.बी. तथा टी.ई.सी. के बीच आपसी समन्वय के अभाव में (अभिलेखों के आदान-प्रदान) तकनीकी परीक्षक कोषांग (टी.ई.सी.) में सात तकनीकी परीक्षण मामले लंबित थे (परिशिष्ट-2.28)। सरकार के आदेश 13 जुलाई 2000 के अनुसार संबंधित अभिलेख निगरानी जाँच हेतु मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग को संबंधित विभागों द्वारा तुरंत प्रस्तुत

¹ आगे की कार्रवाई हेतु जाँच प्रतिवेदन पर पर्यवेक्षण पदाधिकारी की टिप्पणी।

किया जाना चाहिये क्योंकि अभिलेखों का देशी से प्रस्तुत किया जाना जाँच के उद्देश्य को विफल कर सकता है। निगरानी विभाग द्वारा यह बताया जाने पर कि आगे मामले की कार्रवाई हेतु अभिलेख प्रस्तुत नहीं किये गये थे, प्रशासनिक विभाग को तुरंत उत्तरदायित्व निश्चित करना था और दोषी कर्मियों के निलम्बन हेतु आवश्यक प्रक्रिया शुरू करना था।

- प्रशासनिक विभागों द्वारा संबंधित अभिलेखों को उपस्थापित नहीं किए जाने के कारण निगरानी ब्यूरो (भी.बी.) में 31 एफ.आई.आर.² एवं 38 पी.ई. तथा टी.ई.सी. में 18 तकनीकी जाँच³ हेतु लंबित है (**परिशिष्टियाँ-2.29, 2.30 एवं 2.31**)। यद्यपि मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग द्वारा इन मामलों को उचित ढंग से अनुसरण नहीं किया था और प्रशासनिक विभाग द्वारा दोषी कर्मियों के विरुद्ध अनुशासनिक कार्रवाई नहीं किया गया था।

अन्य निगरानी काण्डों के लंबित रहने के दुसरे कारण इस प्रकार थे:

- भी.बी. में जून 1993 से दिसम्बर 2010 तक की अवधि में 157 अभियुक्तों को गिरफ्तार नहीं किये जाने के कारण 31 एफ.आई.आर. लम्बित थे (**परिशिष्ट-2.32**)।
- परिवादियों की सत्यापन न होने और परिवादियों द्वारा शपथ पत्र दाखिल नहीं करने के कारण भी. बी. में प्रारम्भिक जाँच हेतु पाँच मामले लम्बित थे (**परिशिष्ट-2.33**)।
- भी. बी. में चार एफ. आई. आर. अभियुक्तों के नाम पते की जानकारी के अभाव में लंबित थे (**परिशिष्ट-2.34**)। विभाग द्वारा कहा गया कि ये बहुत पुराने मामले जो राज्य बंटवारे के पूर्व के थे और ब्यूरो दोषियों के नाम, पता एवं प्रतिस्थापन का जगह का सत्यापन नहीं कर सका।

विभाग ने अपने जवाब (सितम्बर 2011) में कहा कि जानबुझकर विलम्ब नहीं हुआ बल्कि विभाग का हाई प्रोफाइल मामलों जैसे- भूमि घोटाला, पूर्व मंत्री एवं वरीय सरकारी अधिकारियों के विरुद्ध आय से अधिक संपत्ति के मामलों आदि में संलग्न रहने के कारण तथा मानव बल की कमी के कारण निगरानी मामलों का धीमा निपटारा हुआ।

2.4.3.3 विभिन्न विभागों द्वारा कार्यान्वित योजनाओं का टी.ई.सी. द्वारा तकनीकी परीक्षण संचालित नहीं होना

विभाग के संकल्प जुलाई 2002 के अनुसार टी.ई.सी. का मुख्य कार्य विभिन्न विभागों के द्वारा कराए गये एवं कराये जा रहे योजनाओं का तकनीकी परीक्षण कर यह सुनिश्चित किया जाना था कि विभागों द्वारा योजनायें एकरारनामा के शर्तों के अनुसार क्रियान्वित की गयी थी, सामग्री एवं श्रम का विवेकपूर्ण रूप से उपयोग किया गया था।

टी.ई.सी. अपने स्थापना काल से लेकर किसी भी योजना का तकनीकी परीक्षण पुरा नहीं किया था

टी.ई.सी. द्वारा उपलब्ध कराये गए (अप्रैल 2011) और सुचनाओं अभिलेखों की जाँच से ज्ञात हुआ कि कोषांग अपने गठन से लेकर लेखापरीक्षा के तिथि तक (अप्रैल 2011) किसी भी सरकारी विभाग द्वारा कार्यान्वित किसी भी योजना का तकनीकी परीक्षण पुरा नहीं किया था। विनियोग लेखे से प्राप्त सूचना के आधार पर लेखापरीक्षा को पता चला कि पाँच कार्य

² 12 एफ.आई.आर. बिहार राज्य से सम्मिलित हैं।

³ तीन बिहार राज्य से सम्मिलित है।

विभागों⁴ पर वर्ष 2006-10 के अवधि में ₹ 4,112.79 करोड़ विभिन्न योजनाओं पर खर्च किया गया (परिशिष्ट-2.35)। भारत के नियंत्रक-महालेखापरीक्षक ने गंभीर अनियमितता, गबन आदि को अपने प्रतिवेदन में उजागर किया है। पूर्ण/जारी कार्य का तकनीकी निरीक्षण होने से अनियमितता, गबन आदि को कम किया जा सकता था, अगर रोका नहीं जा सकता था। कुछ उदाहरण तालिका-3 में दिये गये हैं:

तालिका-3

सी.ए.जी द्वारा उजागर कुछ गंभीर अनियमितताओं का विवरण

सी.ए.जी की (सिविल एवं वाणिज्यिक) लेखापरीक्षा की अवधि	विभाग का नाम	कड़िकाओं के निष्कर्ष
2006-07	पथ निर्माण विभाग	रोड मेटल एवं मुरम के खपत से संबंधित अधिक मापी अंकित करने के कारण राशि ₹ 26.49 लाख का कपट पूर्ण भुगतान हुआ।
2007-08	पथ निर्माण एवं ग्रामीण कार्य विभाग	2) 15 प्रमण्डलों में 3,790.346 मी.ट. अलकतरा के क्रय के समर्थन में समान कोड संख्या वाले 305 बीजकों के विरुद्ध अलकतरा की लागत के रूप में ₹ 6.69 करोड़ का भुगतान किया गया। 3) एच.पी.सी.एल. द्वारा उपयोग किये जाने वाले कोड से भिन्न ग्राहक और उत्पाद कोड धारित 352 बीजकों के विरुद्ध 3,296.94 मी.ट. बिटुमिन के प्रतिवेदित अधिप्राप्ति के विरुद्ध ₹ 6.15 करोड़ का भुगतान किया गया। 4) एक संवेदक को 4,898.08 मी.ट. अलकतरा के अधिप्राप्ति के विरुद्ध ₹ 8.42 करोड़ का भुगतान अन्य संवेदक के बीजक के विरुद्ध किया गया। 5) ट्रान्सपोर्टर/निर्धारित द्वारा बीजकों के रेखांकित पुनः मुद्रित और छाया प्रतियों को जो स्वीकार्य नहीं थे, ₹ 15.02 करोड़ के भुगतान के लिए स्वीकृत किये गये। बीजकों का वाहन निर्धारित, रेखांकित, पुनः मुद्रित और छाया प्रतियों जो स्वीकार्य नहीं थे को कार्यपालक अभियंता द्वारा ₹ 15.02 करोड़ के भुगतान के लिए स्वीकृत किया गया।
2009-10(प्रतिवेदन सं.2)	ग्रामीण विकास विभाग ग्रामीण कार्य विभाग	6) अयोग्य बीजकों के उपस्थापन के विरुद्ध अलकतरा के लागत के रूप में संवेदकों को ₹ 2.33 करोड़ का कपटपूर्ण भुगतान किया गया। 7) उच्चतर अधिकारियों द्वारा समुचित अनुश्रवण के अभाव एवं संहितीय प्रावधानों के अनुसार आवश्यक जाँचों का अपनाने में विफलता के कारण ₹ 1.26 करोड़ का कपटपूर्ण भुगतान।

विभाग ने जवाब (सितम्बर 2011) में कहा कि मानव शक्ति की कमी के कारण तकनीकी जाँच शुरू नहीं किया जा सका। यद्यपि यह जल्दी ही शुरू की जाएगी।

4 भवन निर्माण विभाग, पेय जल एवं स्वच्छता विभाग, सड़क निर्माण विभाग, ग्रामीण विकास विभाग एवं जल संसाधन विभाग

मुख्य अभियन्ता का जवाब स्वीकार योग्य नहीं है क्योंकि कोषांग में अधीक्षण अभियन्ता, कार्यपालक अभियन्ता, सहायक अभियन्ता एवं कनीय अभियन्ता के रैंक के नौ कर्मी नियोजित होते हुए भी एक भी योजना का तकनीकी जाँच टी.ई.सी. द्वारा शुरू नहीं किया गया।

2.4.3.4 प्रयोगशाला उपकरण पर निष्फल व्यय ₹ 11.16 लाख

तकनीकी परीक्षक कोषांग के मशीन उपकरण मद में वर्ष 2006-07 में ₹ 2.01 करोड़ प्रदान किया गया था परन्तु कोषांग ने सिर्फ ₹ 11.16 लाख (5.55 प्रतिशत) का ही उपयोग किया। यह राशि का उपयोग निर्माण सामग्री की गुणवत्ता जाँच हेतु प्रयोगशाला के लिए उपकरणों की खरीद में किया गया (मार्च 2007)। शेष राशि सरकार को प्रत्यार्पित कर दी गई। अभिलेखों के नमूना जाँच से आगे पता चला कि प्रयोगशाला भवन के अभाव में सभी खरीदे गये उपकरण (मार्च 2007 से मार्च 2011 तक) बेकार पड़े हुए थे। एक स्वतंत्र गुणवत्ता नियंत्रण हेतु प्रयोगशाला के अभाव में तकनीकी परीक्षक कोषांग की पथ एवं भवनों में प्रयुक्त सामग्री की गुणवत्ता की उचित जाँच की क्षमता सन्देहास्पद थी।

विभाग ने, अपने जवाब (सितम्बर 2011) में बताया कि प्रयोगशाला भवन के अभाव में प्रयोगशाला उपकरणों का उपयोग नहीं किया जा सका था जिसके लिए विभाग ने भवन निर्माण विभाग से भवन उपलब्ध कराने हेतु अनेकों अनुरोध किये हैं।

2.4.3.5 मुख्य सचिव के निर्देशों का अनुपालन नहीं किया जाना

भी.बी. के कार्यकलापों पर अक्टूबर 2010 में मुख्य सचिव के निर्देश में समीक्षा बैठक किया गया जिसमें भी.बी. को निम्नलिखित विषयों पर अतिशीघ्र कार्रवाई करने का निर्देश दिया गया:

- सभी 31 लम्बित एफ.आई.आर., जो अभियुक्तों को गिरफ्तार नहीं होने के कारण लंबित है, से सम्बंधित सभी अभियुक्तों को एक पखवारे के अन्दर गिरफ्तार कर एफ.आई.आर. का निष्पादन करें।
- एफ.आई.आर. संख्या 49/10 जो राष्ट्रीय खेल के आयोजन से संबंधित है, को दो माह में निष्पादित करें।
- वर्ष 2010 में (अक्टूबर 2010 के पहले) निबंधित 29 एफ.आई.आर. को हर हाल में वर्ष के अन्त तक में निष्पादित कर लेना है।

भी.बी. द्वारा उपलब्ध कराये गये अभिलेखों एवं आँकड़ों की जाँच (अप्रैल 2011) से उदघाटित हुआ कि 157 अभियुक्तों के गिरफ्तार नहीं होने के कारण 31 एफ.आई.आर. अभी भी लंबित थे। एफ.आई.आर. संख्या 49/10 जो राष्ट्रीय खेल के आयोजन से संबंधित है वह भी मार्च 2011 तक लंबित था। वर्ष 2010 में निबंधित 29 एफ.आई.आर. में से केवल चार एफ.आई.आर. को ही निष्पादित किया जा सका और शेष एफ.आई.आर. मार्च 2011 तक भी.बी. में लम्बित रहा था जिसका कारण संबंधित अभिलेखों की अनुलब्धता, पर्यवेक्षण अधिकारियों द्वारा पर्यवेक्षीय टिप्पणी का प्रस्तुत नहीं करना एवं सम्बंधित विभाग द्वारा अभियोजन की स्वीकृति हेतु अनुरोध नहीं करना बताया गया।

2.4.4 मानव संसाधन प्रबन्धन

2.4.4.1 स्वीकृत बल और कार्यरत बल

विभाग के महत्वपूर्ण शाखाओं में 41 से 60 प्रतिशत के बीच रिक्तियाँ थी

निगरानी सचिवालय, निगरानी ब्यूरो और तकनीकी परीक्षक कोषांग की मार्च 2011 तक (परिशिष्ट-2.36) की स्वीकृत बल और कार्यरत बल की संवीक्षा से यह उद्घाटित हुआ कि विभाग के महत्वपूर्ण शाखाओं में 41 से 60 प्रतिशत के बीच रिक्तियाँ थी। जैसा कि पूर्व में बताया गया है, झारखण्ड राज्य के स्थापना से ही कोई नियमित निगरानी आयुक्त बहाल नहीं किये गये थे और भी.बी. में भी पुलिस महानिदेशक का महत्वपूर्ण पद खाली था। भी.बी. में पाँच पुलिस अधीक्षक के स्वीकृत पदों के विरुद्ध केवल दो पुलिस अधीक्षक कार्यरत थे। निरीक्षक और अवर निरीक्षक के कैडर पदों में रिक्तियों की संख्या अत्यधिक थी (36 प्रतिशत)। तकनीकी परीक्षक कोषांग में पाँच अधीक्षण अभियंता और छः कार्यपालक अभियंता के स्वीकृत पदों के विरुद्ध केवल एक अधीक्षण अभियंता और दो कार्यपालक अभियंता कार्यरत थे। सहायक अभियंता और कनीय अभियंता के पदों में भी पाँच और चार स्वीकृत बल के विरुद्ध क्रमशः तीन और दो अभियंता ही कार्यरत थे (परिशिष्ट-2.37)।

विभाग ने, अपने जवाब (सितम्बर 2011) में बताया कि निगरानी सचिवालय, निगरानी ब्यूरो तथा तकनीकी परीक्षक कोषांग में स्वीकृत बल के अनुसार कर्मियों को बहाल करने हेतु सम्बंधित प्रशासकीय विभागों को अनुरोध किया जायेगा।

विभिन्न कार्यकारी अधिकारियों की नियुक्ति

2.4.4.2 निगरानी आयुक्त के पद का नहीं भरा जाना

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग झारखण्ड के अभिलेखों की जाँच (मार्च 2011) से उद्घाटित हुआ कि राज्य के गठन से लेकर अभी तक विभाग के शीर्ष, निगरानी आयुक्त को पदस्थापित नहीं किया गया। विभाग का देखरेख एक पदाधिकारी, जिन्हें निगरानी आयुक्त का अतिरिक्त प्रभार था, द्वारा किया जा रहा था। नियमित रूप से निगरानी आयुक्त का पद लम्बी अवधि से भरे नहीं जाने से राज्य में भ्रष्टाचार हटाने हेतु एक मजबूत संस्था बनाये जाने में राज्य सरकार की दुलमुल अभिवृत्ति पायी गयी।

विभाग द्वारा आपत्ति को स्वीकार (सितम्बर 2011) करते हुए बताया गया कि कार्मिक, प्रशासनिक सुधार एवं राजभाषा विभाग से निगरानी आयुक्त के पद को भरे जाने का अनुरोध किया जायेगा।

2.4.4.3 अकार्यरत झारखण्ड राज्य शिकायत एवं निगरानी पर्वद

निगरानी ब्यूरो, तकनीकी परीक्षक कोषांग एवं अन्य प्रशासनिक विभागों के भ्रष्टाचार उन्मूलन विषयक कार्यों की समीक्षा, भ्रष्टाचार के विरुद्ध लोक जागरूकता सृष्टि एवं उसके उन्मूलन के लिए नीति तैयार करने के लिए मुख्यमंत्री की अध्यक्षता में सरकार ने झारखण्ड राज्य शिकायत एवं निगरानी पर्वद का गठन (दिसम्बर 2001) किया। पर्वद में एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष के अतिरिक्त चार गैर सरकारी सदस्य थे। सरकार ने उपाध्यक्ष को मंत्री का दर्जा भी अनुमान्य किया। निगरानी आयुक्त इस पर्वद के पदेन सचिव थे।

अप्रैल 2007 से परिषद् का कोई उपाध्यक्ष नामित नहीं हुआ था अतः परिषद् अकार्यरत रहा

विभाग के अभिलेखों की जाँच से उद्घाटित हुआ कि मुख्यमंत्री के आदेश के आलोक में पर्षद् के तत्कालीन उपाध्यक्ष को पदमुक्त (अप्रैल 2007) किया गया। पर्षद् के उपाध्यक्ष के रूप में सरकार द्वारा किसी को नामित नहीं किया गया और बोर्ड का अस्तित्व अप्रैल 2007 से समाप्त हो गया था। इस प्रकार राज्य उच्च श्रेणी के सलाहकार समूह के सलाह के लाभ से वंचित हुआ।

विभाग ने आपत्ति को स्वीकार (सितम्बर 2011) किया पर इसका कोई कारण नहीं बताया।

2.4.4.4 मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के अधीन बिजली बोर्ड में निगरानी एवं ऊर्जा चोरी निरोध कोषांग का गठन

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के आदेश दिनांक 22 अगस्त 2002 के अनुसार बिजली बोर्ड से भ्रष्टाचार को हटाने एवं दुर्जनों द्वारा ऊर्जा की चोरी को रोकने के लिए विभाग के अन्दर झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड (जे.एस.ई.बी.) के लिए एक निगरानी और ऊर्जा चोरी निरोध कोषांग का गठन करना आवश्यक था।

विभाग के अभिलेखों के जाँच में पाया गया कि आठ वर्ष अन्तराल के बाद भी कोषांग का गठन नहीं किया गया था। मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के अन्तर्गत एक स्वतंत्र विद्युत निगरानी एवं ऊर्जा चोरी निरोध कोषांग की अनुपस्थिति में झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड के अधीन क्षेत्रों में निरंतर ऊर्जा की चोरी हो रही थी। यह इस बात से प्रमाणित है कि केन्द्रीय विद्युत प्राधिकरण के नीति के अनुसार संचरण एवं वितरण (टी एंड डी) में 15.5 प्रतिशत की क्षति के विरुद्ध झारखण्ड में वर्ष 2006-10 के दौरान संचरण एवं वितरण क्षति 36 से 46 प्रतिशत के बीच थी।

विभाग ने अपने जवाब (सितम्बर 2011) में कहा कि झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड का अपना निगरानी एवं ऊर्जा चोरी निरोध कोषांग था जो झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड के अधीन कार्यरत था। वर्तमान में मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के अन्दर झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड में निगरानी एवं विद्युत चोरी निरोध कोषांग के गठन का कोई प्रावधान नहीं है।

विभाग का जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि संयुक्त सचिव (II), जे.एस.ई.बी. ने कहा (अक्टूबर 2011) कि झारखण्ड राज्य विद्युत बोर्ड में निगरानी कोषांग का गठन नहीं हुआ था और विभाग ने मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के अधीन निगरानी एवं ऊर्जा चोरी निरोध कोषांग का गठन करने हेतु अपना स्वयं का प्रस्ताव किया था (अगस्त 2002)।

2.4.4.5 प्रशासकीय विभागों में मुख्य निगरानी पदाधिकारियों को पदस्थापित नहीं किया जाना

मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के पुनर्गठन आदेश तिथि 26 फरवरी 1981 के अनुसार सभी विभागों में एक संयुक्त सचिव को मुख्य निगरानी पदाधिकारी के रूप में मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में बहाल किए जाने थे। उन्हें निगरानी आयुक्त तथा प्रशासकीय विभागों के प्रधान सचिव/सचिव के बीच निगरानी संबंधी कार्यों के लिए एक कड़ी रहना था और सम्बंधित प्रशासनिक विभाग में भ्रष्टाचार एवं अन्य प्रचलित दुराचार

का प्रतिरोधात्मक आचार के लिए उत्तरदायी होना था। विभाग के अभिलेखों की जाँच से उद्घाटित हुआ कि झारखण्ड राज्य के नवम्बर 2000 में गठन से किसी भी विभाग में मुख्य निगरानी पदाधिकारी को मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग द्वारा पदस्थापित नहीं किया गया। लेखापरीक्षा को उपलब्ध आँकड़ों के अनुसार काफी संख्या में परिवारों/निगरानी से संबंधित मामलों विभागों में लम्बित रहने के बावजूद कोई मुख्य निगरानी पदाधिकारी को पदस्थापित नहीं किया गया था। अगर मुख्य निगरानी पदाधिकारी को पदस्थापित किया जाता तो इन विभागों में भ्रष्टाचार पर प्रशासकीय हद तक अंकुश लगाया जा सकता था। कुछ महत्वपूर्ण विभागों के लम्बित परिवार/निगरानी से संबंधित मामलों जो वर्ष 2006-11 से लंबित है, तालिका-4 में देखा जा सकता है:

तालिका-4
विभागों में लंबित परिवार

क्रम संख्या	विभाग का नाम	लम्बित परिवार की कुल संख्या
1.	स्वास्थ्य विभाग	47
2.	उर्जा विभाग	46
3.	गृह विभाग	25
4.	वन एवं पर्यावरण विभाग	19
5.	कार्मिक एवं प्रशासनिक राजभाषा विभाग	55
6.	कल्याण विभाग	17
7.	खान एवं भूतत्व विभाग	19

(स्रोत: मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग)

विभाग ने जवाब में बताया (सितम्बर 2011) कि झारखण्ड में मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग में इस तरह के पद को स्वीकृत नहीं किया गया था।

जवाब स्वीकार्य नहीं है क्योंकि अविभाजित बिहार के मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के पुनर्गठन आदेश दिनांक 26 फरवरी 1981 (जिसे झारखण्ड सरकार ने अंगिकार किया) से स्पष्ट था कि एक संयुक्त सचिव के पद के पदाधिकारी को मुख्य निगरानी पदाधिकारी के रूप में सभी विभागों में अधिसूचित किए जाने थे, जो मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के प्रशासनिक नियंत्रण में रहेंगे।

2.4.4.6 निगरानी प्रकोष्ठ का अगठन

निगरानी कमीशनरियों में ब्यूरो के विकेन्द्रीकरण एवं सुदृढ़ निगरानी व्यवस्था हेतु विभाग ने सभी पाँच राजस्व कमीशनरियों⁵ के मुख्यालयों में निगरानी प्रकोष्ठों की स्थापना करने का निर्णय लिया (जून 2009)।

विभाग के अभिलेखों के जाँच से उद्घाटित हुआ कि किसी भी कमीशनरी मुख्यालय में निगरानी प्रकोष्ठ का गठन नहीं हुआ था जिसके परिणामस्वरूप निगरानी प्रणाली कमजोर रही, विकेन्द्रीकृत प्रकोष्ठ का अस्तित्व परिवारों की आसान पहुँच की सुविधा के साथ-साथ कुछ हद तक राजस्व हानि कम होता।

⁵ कोल्हान (चाईबासा), उत्तरी छोटानागपुर (हजारीबाग), पलामू (मेदनीनगर), संथाल परगना (दुमका) एवं दक्षिणी छोटानागपुर (राँची)।

विभाग ने लेखापरीक्षा अवलोकन को स्वीकार किया (सितम्बर 2011) और कहा कि आवश्यक कार्रवाई की जाएगी। भी.बी. ने भी अपने पत्र दिनांक 25 जून 2011 में निगरानी आयुक्त से प्रत्येक कमीशनरी मुख्यालय में निगरानी प्रकोष्ठ स्थापित करने के लिए उचित कार्रवाई करने का अनुरोध किया था।

2.4.4.7 निगरानी के विशेष न्यायालय का गठन

मार्च 2011 तक निगरानी के लिए विशेष न्यायालयों की स्थापना नहीं की गई थी

सार्वजनिक जीवन एवं राज्य में प्रशासन में व्याप्त भ्रष्टाचार की बुराइयों को दूर करने, जनता में भ्रष्टाचार के विरुद्ध जागरूकता पैदा करने के उद्देश्य से सरकार ने राँची और धनबाद में कार्यरत निगरानी न्यायालय के अलावा चार और विशेष न्यायालय दुमका, पलामू (मेदनीनगर), चाईबासा और हजारीबाग में निगरानी ब्यूरो द्वारा ट्रैप तथा निगरानी मामलों के त्वरित निष्पादन हेतु गठन करने का निर्णय लिया।

विभाग के अभिलेखों के जाँच से ज्ञात हुआ कि इस तरह के अतिरिक्त न्यायालयों का गठन मार्च 2011 तक नहीं किया गया था।

विभाग ने जवाब (सितम्बर 2011) में बताया कि माननीय उच्च न्यायालय झारखण्ड से विशेष न्यायालयों के गठन हेतु अनुरोध किया गया था।

2.4.4.8 प्रशिक्षण

निगरानी सचिवालय एवं टी.ई.सी. के कर्मचारियों के लिए प्रशिक्षण का आयोजन नहीं किया गया था

विभाग में आधुनिक तकनीकी उपयोग, कर्मियों के कार्यकौशल उन्नयन द्वारा विभाग की बदलती हुई आवश्यकता की पूर्ति हेतु प्रशिक्षण आवश्यक था। यह देखा गया कि वर्ष 2006-11 के दौरान निगरानी सचिवालय एवं टी.ई.सी. के कर्मचारियों के लिए कोई भी प्रशिक्षण कार्यक्रम का आयोजन नहीं किया गया था। आवश्यकता आधारित प्रशिक्षण कार्यक्रम के अभाव में विभाग के कर्मचारियों के कार्यक्षमता पर विपरीत प्रभाव पड़ने से इंकार नहीं किया जा सकता था।

विभाग ने कहा (सितम्बर 2011) कि प्रशिक्षण की आवश्यकता का निर्धारण शुरू किया जा रहा था और तदनुसार एक प्रस्ताव तैयार किया जाएगा।

2.4.5 उपसंहार

निगरानी विभाग में रिक्तियों के नहीं भरे जाने तथा मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग द्वारा प्रशासकीय विभागों को भेजे गए परिवाद के प्रति प्रशासी विभागों के भिन्न रवैया के परिणामस्वरूप लम्बे समय से बृहत संख्या में परिवाद, प्रारम्भिक जाँच, एफ.आई.आर. तथा तकनीकी जाँच लम्बित थे। किसी भी प्रशासी विभाग में निगरानी संबंधी मामलों के त्वरित निष्पादन हेतु सम्बन्धित विभाग में मुख्य निगरानी पदाधिकारी नियुक्त नहीं थे। झारखण्ड राज्य शिकायत एवं निगरानी पर्षद् तथा विद्युत बोर्ड के लिए ऊर्जा चोरी निरोध कोषांग का गठन नहीं किया गया था।

परिणामस्वरूप विभाग का सरकारी कार्यालयों से भ्रष्टाचार उन्मूलन का मुख्य उद्देश्य की प्राप्ति नहीं हो पायी।

2.4.6 अनुशंसाएँ

सरकार निम्नलिखित पर विचार कर सकती है:

- प्रशासी विभागों के विभागाध्यक्षों से मंत्रिमंडल (निगरानी) विभाग के द्वारा प्रेषित सभी परिवादों पर अविलंब कार्रवाई करने तथा निगरानी ब्यूरो और तकनीकी परीक्षक कोषांग द्वारा जैसे भी और जब भी माँगा जाय आवश्यक अभिलेखें एवं सूचना उपलब्ध कराने को कहा जा सकता है;
- एक पूर्णकालिक निगरानी आयुक्त की नियुक्ति की जाय तथा प्रत्येक विभागों में निगरानी सचिवालय, भी.बी., टी.ई.सी. एवं सी.भी.ओ. के सभी रिक्त पदों को अतिशीघ्र भरा जाए; और
- झारखण्ड राज्य परिवाद एवं निगरानी पर्षद् को क्रियाशील बनाया जाय तथा विद्युत बोर्ड में उर्जा चोरी निषेध कोषांग के गठन हेतु शीघ्र कदम उठाए जाएँ।